



## La adaptación a una nueva relación de financiación con Europa: España y la política de cohesión

Keith Salmon

DT N° 53-2004 - 29.9.2004 (Traducción del inglés)

### Sumario

1. Introducción
2. Los años dorados de los fondos de cohesión
3. La política de cohesión en España
4. De la política de desarrollo regional a la política de cohesión
5. Modelos de desarrollo regional en España
6. Objetivos de la política y fundamentos teóricos
7. La próxima Perspectiva Financiera de la UE 2007-13
8. La reforma de la política de cohesión de la UE
9. Las Implicaciones financieras del nuevo entorno propuesto para la política de cohesión
10. Otras Implicaciones del nuevo entorno propuesto para la política de cohesión
11. Conclusiones

### 1. Introducción

España ha disfrutado de importantes entradas de capital procedente de la Unión Europea (UE) desde su adhesión en 1986, lo cual ha contribuido a un fuerte crecimiento con respecto a otros Estados miembros de la UE. Concretamente, como uno de los países más pobres de la UE, España ha atraído grandes sumas de dinero a través de la política de cohesión (que engloba los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión). Sin embargo, el fuerte crecimiento económico en la última década ha cerrado la brecha de los ingresos con la UE y ha reducido las opciones de España para ser receptora de los fondos, a la vez que han aumentado los pagos a los presupuestos de la UE. La reciente ampliación de la UE ha añadido un buen número de países de la Europa central y del este, mayoritariamente pobres. La ampliación ha modificado la posición relativa de España hacia la de un país de renta media de la Unión, ha planteado nuevas demandas a los fondos de cohesión y ha mermado aún más el derecho de España a la financiación. Cualquier ampliación adicional de la UE más allá de los actuales veinticinco Estados miembros añadirá más países de bajos ingresos y agravará esta posición. Cualesquiera sean los resultados de las presentes negociaciones sobre la próxima Perspectiva Financiera de la UE (2007-13), España verá disminuir su superávit neto en transferencias financieras a través del presupuesto de la UE, desde aproximadamente el 1% de PIB a una cifra más cercana a la neutralidad presupuestaria. Del mismo modo, bajo esa política de cohesión, España verá reducida su financiación desde más del 1% del PIB a una cifra cercana al 0,5%. También perderá sus derechos a la financiación en el marco de los Fondos de Cohesión y varias de sus regiones perderán su status de prioridad en el marco de los Fondos Estructurales.

Los recortes de la financiación, junto a las reformas propuestas en materia de política de cohesión, tendrán importantes implicaciones en la próxima década. Para el modelo de desarrollo económico, se presenta el desafío de mantener el fuerte ritmo de crecimiento establecido en las dos últimas décadas. Es probable que se genere un cambio por el cual el énfasis ya no se pondrá en las grandes inversiones en infraestructura con fondos públicos sino en medidas que apoyen más directamente la productividad. Respecto a las políticas nacionales, se modificará la naturaleza del diálogo entre gobierno central y regiones. En cuanto a las relaciones de España con Europa, se verán modificadas las existentes entre algunas de sus regiones y Bruselas. En el plano nacional, se ofrecerá a los representantes españoles una posición más flexible en las negociaciones para promover los intereses nacionales. Es probable que se genere una visión más considerada del proyecto europeo en la opinión pública.

El artículo comienza describiendo las transferencias financieras públicas entre la UE y España, sobre todo los ingresos asociados a la política de cohesión, y la importancia de dichos flujos en la economía. Además, hace un seguimiento de la evolución de la política de cohesión en España, su integración en la política de cohesión europea y la creciente importancia asignada a esta política. Luego se realiza una evaluación del impacto de la política de cohesión en España en términos de modelos de desarrollo regional. La discusión luego gira hacia los objetivos y fundamentos teóricos de la política de cohesión antes de destacar las propuestas llevadas a cabo por la Comisión para la próxima Perspectiva Financiera y para la reforma de la política de cohesión. Por último, se evalúan las implicaciones de una nueva relación de financiación con Europa.

### 2. Los años dorados de los fondos de cohesión

En el periodo 2000-2004 (ambos incluidos) España recibió transferencias netas de la UE equivalentes en promedio al 1% del PIB aproximadamente (véase Cuadro 1). Los pagos de la UE a España en el marco de la política de cohesión han aumentado hasta representar más de la mitad del total de los ingresos. La política se financia a través de los tres Fondos Estructurales (el Fondo Europeo de Desarrollo Regional –FEDER–, el Fondo Social Europeo –FSE– y la Sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola –FEOGA-O–) y el Fondo de Cohesión.

**Cuadro 1. Transferencias financieras entre la UE y España, 2000-04**

	2000	2001	2002	2003	2004
Total de pagos a la UE	6,66	6,78	6,97	8,50	9,28

Total de ingresos de la UE	10,96	12,29	15,32	15,62	15,69
FEOGA	5,48	6,17	5,93	6,52	6,84
Política de cohesión	5,33	5,96	8,95	8,76	8,51
FEDER	2,82	3,38	4,05	3,92	4,0
FSE	0,80	1,08	1,80	2,17	1,76
FEOGA-G, IFOP y otros	0,52	0,63	0,98	1,48	1,26
Fondo de cohesión	1,20	0,87	2,12	1,19	1,49
Otras transferencias	0,15	0,15	0,44	0,34	0,35
Transferencias netas	4,30	5,51	8,35	7,13	6,41
Transferencias netas como % del PIB	0,71	0,84	1,20	0,96	0,82

En miles de millones de euros.

FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.

FEOGA-O: Sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

FSE: Fondo Social Europeo.

IFOP: Instrumento Financiero de Orientación Pesquera.

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2003a (excepto % del PIB, que son estimaciones del autor).

Más de una cuarta parte de todas las ayudas para la política de cohesión europea se ha dirigido a España, lo que se ha traducido en más del 1% del PIB español de cada año. Bajo la actual Perspectiva Financiera de la UE (2000-06) el presupuesto de los fondos estructurales ascendía a unos 194.000 millones de euros (a precios de 1999), de los cuales a España se le asignaba poco menos de la cuarta parte (véase Cuadro 2). Además, el presupuesto del Fondo de Cohesión eran unos 18.000 millones, de los que España recibía más del 60%. En términos absolutos, la financiación de la política de cohesión para España era casi el doble del siguiente país receptor (Comisión Europea 2004a, pág. 180). En 2004, del presupuesto total de la UE-25 de 99.700 millones de euros en pagos asignados, la asignación total a la política de cohesión ascendía a 30.800 millones (31%), de los cuales unos 28.000 millones se asignaban a los Fondos Estructurales y 2.800 millones al Fondo de Cohesión (véase Cuadro 2). Según el Ministerio de Hacienda español, España debería recibir unos 8.500 millones (25%). Esto equivale a más del 1% del PIB, a más del 2% de los gastos públicos y es ligeramente superior a la asignación de 8.100 millones por las políticas de infraestructuras en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2004 (Ministerio de Hacienda, 2003).

Es razonable suponer que las ayudas comunitarias se han traducido cada año en casi el 1% de crecimiento adicional (véase, por ejemplo, Beutel, 2002), ayudando a la economía española en su transición a una economía de mercado más liberal y contribuyendo a la convergencia económica con sus socios europeos. Especialmente, la financiación de la política de cohesión ha respaldado las inversiones en infraestructuras. En el marco del FEDER, un promedio del 64% de la financiación de proyectos procedía de la Unión Europea. En el marco del Fondo de Cohesión, el porcentaje aumenta hasta el 80%. En palabras del Ministerio de Hacienda (Ministerio de Hacienda, 2003, capítulo IX, pág. 15) el actual programa de infraestructuras no se podría llevar a cabo sin la financiación de la UE.

## Cuadro 2. Financiación de la política de cohesión para 2000-06 y Asignaciones del Presupuesto de la UE-25 para 2004

Rúbrica	Presp UE-15 2000-06	Asign a España	Asign a España (%)	Prespo UE-25 2004	Asign a España	Asign a España (%)
	Col. A	Col. B	Col. C	Col. D	Col. E	Col. F
Fondos Estructurales total (de a a g)	194,0	45,1	23,2	28,0	7,0	25,0
(a) Objetivos 1, 2 y 3	182,5	42,9	23,5	26,2		
(b) Objetivo 1	127,5	37,7	29,6	19,9		
(c) Objetivo 1 reducción progresiva	8,4	0,4	4,8			
(d) Objetivo 2	19,7	2,6	13,2	3,1		
(e) Objetivo 2 reducción progresiva	2,7	0,1	3,7			
(f) Objetivo 3	24,0	2,1	8,7	3,2		
(g) Iniciativas de la Comunidad, Paz No-Objetivo 1 IFOP y otros	11,6	2,2	19,0	1,9		
Fondo de Cohesión	17,8	11,2	62,9	2,8	1,5	53,6
Total	212,0	56,3	26,6	30,8	8,5	27,6
Total (% de PIB)		1,4			1,3	

Cifras en miles de millones de euros.

Fuentes: columnas A y B, Comisión Europea 2004a, pág. 180 (cifras a precios de 1999 para la UE-15); columna D, cifras de créditos de pago a precios actuales, Comisión Europea 2004b; columna E, Ministerio de Hacienda 2003.

Esta asignación de una cuarta parte de la financiación de la política de cohesión de la UE está actualmente canalizada hacia un país donde vive menos del 9% del total de la población de la UE-25, inferior al 11% de los 123 millones de personas en la UE-25 que viven en regiones con un PIB per cápita inferior al 75% de la media de la UE-25, y con una renta per cápita similar a la media de la UE-25 y significativamente superior al de la mayoría del 16% de la población de la UE que vive en países de Europa central y del este (por ejemplo, 80% superior a Polonia). Si la ampliación continua con la incorporación de Rumania y Bulgaria, cerca del 26% de la población de la UE-27 (los países de la ampliación más Grecia y Portugal) vivirá en países con ingresos per cápita inferiores a los de España. En ese momento, en España vivirá menos del 6% (estimaciones del autor) de los 153 millones de personas de la UE-27

que viven en regiones con ingresos per cápita inferiores al 75% de la media (Comisión Europea, 2004a).

Todas las regiones de España se benefician de los pagos de la política de cohesión, pero la financiación se ha canalizado especialmente en regiones con ingresos per cápita relativamente bajos (véase Cuadro 3). Dichas regiones son designadas bajo los Fondos Estructurales como regiones de Objetivo 1 (las regiones menos desarrolladas en las que el PIB per cápita equivale al 75% o inferior a la media europea). En el marco de la Agenda 2000 para el periodo de siete años 2000-06, alrededor del 70% de los Fondos Estructurales de la UE fue presupuestado para estas regiones. En España, se asignaron 37.700 millones de euros (a precios de 1999) a las regiones de Objetivo 1, 84% del total de los 45.100 millones de los Fondos Estructurales. Además, las regiones de Objetivo 1 en España se han beneficiado de los gastos del Fondo Estructural fuera del Objetivo 1, los gastos en el marco del Fondo de Cohesión, de la Política Agrícola Común (PAC) y de las transferencias españolas procedentes del fondo de solidaridad nacional a través del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). El cuadro 3 recoge un cálculo aproximado de la distribución de fondos entre las regiones. Andalucía es el principal receptor de los fondos, con aproximadamente un 30% de la financiación estructural de España y 40% de los FCI (Cuadros 3 y 4). Por lo tanto, las transferencias de los fondos de política de cohesión de la UE y de solidaridad nacional (FCI) son especialmente importantes para las regiones de Objetivo 1. Las transferencias de estos fondos por sí solos (excluyendo otras transferencias de la UE, sobre todo a través de la PAC) equivalen entre el 2 y el 4% de su PIB y a una proporción mayor de sus gastos públicos.

**Cuadro 3. Regiones de Objetivo 1 en España, 2000-6**

Regiones Objetivo 1	Índices de ayuda 2000-06	Obj. 1 Financ. (€ miles de mill)	%	Población	% de Pobl en Obj. 1	Área (km <sup>2</sup> )
Andalucía	(50%)	11,3	30,0	7.357.558	30,5	87.268
Asturias	(40%)	1,9	5,1	1.062.998	4,4	10.565
Islas Canarias	(50%)	2,7	7,1	1.694.477	7,0	7.273
Cantabria	Ayuda transicional	0,4	1,1	535.131	2,2	5.289
Castilla y León	(40%) excepto Burgos 35%, Palencia 37%, Segovia 37% y Valladolid 35%	4,6	12,1	2.456.474	10,2	94.147
Castilla-La Mancha	40% excepto Guadalajara 30%	3,1	8,1	1.760.516	7,3	79.230
Ceuta & Melilla	(40%)	0,2	0,5	137.916	0,6	32
Extremadura	(50%)	3,1	8,1	1.058.503	4,4	41.602
Galicia	(40%)	4,9	13,1	2.695.880	11,2	29.434
Murcia	(40%)	1,6	4,3	1.197.646	5,0	11.313
Com. Valenciana	(40%) excepto Castellón 35% y Valencia 37%	4,0	10,5	4.162.776	17,3	23.305
Total en Objetivo 1 España		37,7	100	24.119.875	100	504.750
% de España				40.847.371		77,1
				59,0		

Todas las regiones nombradas más arriba fueron definidas como Objetivo 1 desde 1986 hasta 1999; las cifras de financiación a precios de 1999.

Cifras de población de INE 2003a.

Las cifras de financiación y porcentajes para cada región son cálculos aproximados del autor basados en la financiación asignada a los programas de desarrollo regional de Objetivo 1 más un porcentaje similar de la financiación de programas horizontales. La cifra para la Comunidad Valenciana es probablemente está subestimada. La cifra del total de la financiación para España proviene de la Comisión Europea, 2004a.

**Cuadro 4. Asignación de fondos a través del Fondo Interterritorial de Compensación 2004**

Región	Asignación (€ millones)	Porcentaje
Andalucía	398,82	40,06
Asturias	44,67	4,49
Islas Canarias	45,24	4,54
Cantabria	8,91	0,89
Castilla-La Mancha	78,92	7,93
Castilla y León	70,06	7,04
Extremadura	81,27	8,16
Galicia	163,94	16,47
Murcia	41,75	4,19
C. Valenciana	61,99	6,23
Total Regiones FCI	995,57	100,0
Melilla	7,82	50,0
Ceuta	7,82	50,0
Total FCI Ciudades autónomas	15,64	100,0
Total	1011,21	

Nota: También hay un fondo especial para inversiones en infraestructura y empresas en la provincia de Teruel (Fondo de Teruel). La región de Aragón no recibe ayuda ni de los Fondos Estructurales ni del FCI, aunque la provincia de Teruel tiene un bajo nivel de desarrollo. En el periodo 2000-06 el Fondo aportará 30 millones de euros al año, 50% del gobierno central y 50% de la región de Aragón.

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2003.

Las regiones fuera del Objetivo 1, otras regiones (incluyendo Cataluña, Madrid y País Vasco) con un PIB per cápita por encima del promedio de la UE han atraído una financiación importante a través de los programas del Objetivo 2, de otros programas del Fondo Estructural y de gastos en el marco del Fondo de Cohesión. El resultado es que por todo el territorio español hay pruebas visuales

evidentes de los beneficios financieros de la pertenencia a la UE en los proyectos de infraestructuras físicas y de regeneración urbana. Son menos visibles las empresas que han sido respaldadas por las ayudas públicas. Es por tanto evidente que la perspectiva de las reducciones de los pagos a España y los cambios en la posición del presupuesto general con la Unión Europea son temas cruciales para las autoridades financieras tanto en el gobierno central como en las regiones (véase, por ejemplo, Crawford, 2004).

### 3. La política de cohesión en España

La política de cohesión en España, como en Europa, tiene sus raíces en las políticas de desarrollo regional. Los modelos de desarrollo rural patrocinados por el Estado se remontan al siglo XVIII (Bradshaw, 1975). La tradición de irrigación, colonización y desarrollo rural continuaron en la década de 1950, cuyos modelos más importantes estaban en Badajoz y en Jaén (Naylon, 1966), y desde entonces se han tenido en cuenta en los futuros programas de desarrollo. Una política regional más deliberada surgió en los años sesenta con el Primer Plan Nacional de Desarrollo (1964-67). Éste se basaba en los polos de desarrollo y los polos de promoción para promover el desarrollo en las regiones circundantes (Richardson, 1975). De acuerdo con este esquema Huelva fue el principal receptor de ayudas (García Álvarez, 1981). Durante el Tercer Plan Nacional de Desarrollo (1972-75), la designación de las áreas que recibirían ayudas fue ampliada para cubrir Grandes Áreas de Expansión Industrial, que hacia 1985 abarcaban a casi la mitad de la población y casi tres cuartas partes del territorio de España. Aparte de estas medidas, se introdujeron muchas otras iniciativas de desarrollo industrial, lo cual contribuyó a una carencia de coordinación. Las políticas se habían desarrollado en el marco de un estado sumamente centralizado que incorporaba una filosofía de desarrollo “de arriba abajo”. Los objetivos nacionales de crecimiento económico dominaron sobre la equidad regional con el concepto neoclásica sobre el crecimiento de que el desarrollo se extendería hacia el exterior a partir de las zonas de crecimiento más rápidas. En suma, las medidas de desarrollo regional eran confusas, sin fundamentos y carecían de un control local efectivo. A pesar de esto, hacia mediados de los años ochenta se había alcanzado un grado importante de convergencia regional. Sin embargo, estos logros no se alcanzaron gracias a la política regional (Alcaide Inchausti, 1988a; Cuadrado Roura *et al.*, 1999).

La transición a la democracia y el surgimiento de los gobiernos regionales a comienzos de los años ochenta revolucionó el contexto político y creó el escenario necesario para la reforma de las políticas de desarrollo regional (Alonso Teixidor y Hebbert, 1982; Hebbert, 1985; Sáenz de Buruaga, 1983). Por lo tanto no sólo había una estructura administrativa a nivel regional para diseñar y llevar a cabo las políticas, sino también el compromiso con la política regional que recogía la Constitución española, en los Artículos 40.1 y 138.1: “los poderes públicos [...] promoverán una distribución de la renta regional y personal más equitativa” y “el Estado velará por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español” (BOE 1978, Constitución Española). Para expresar este compromiso con la solidaridad interregional, en 1982 se creó el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). El aumento del gasto público y las transferencias del sector público tuvieron mayor relevancia para los modelos de desarrollo regional. En 1975, los gastos públicos constituían el 25% del PIB y hacia 1994 habían aumentado hasta el 45%. Además, la creación de regiones con sus propias capitales regionales y la devolución de la autoridad a los gobiernos regionales fueron mecanismos poderosos para contrarrestar el peso de Madrid y Barcelona.

En 1986 gracias a la adhesión a la Comunidad Europea se propició una revisión radical de la política regional. La Comunidad Europea había elaborado su propia política regional a través de la creación del Fondo de Desarrollo Regional, FEDER. La política regional española tuvo que ser remodelada para poder optar a ayudas dentro de este marco europeo (BOE, 1986). Los primeros Planes de Desarrollo Regional en España elaborados bajo este nuevo régimen fueron inaugurados en el periodo 1987-90. Los cambios clave en el marco de las políticas incluían una revisión de las zonas designadas y de los instrumentos de las políticas, así como un giro hacia la responsabilidad y participación locales en el proceso de planificación y desarrollo, planes multianuales y mayores recursos económicos. Es entonces cuando la política regional en España es inscribe en la política de cohesión europea de desarrollo regional.

### 4. Del desarrollo regional a la política de cohesión

La política de cohesión europea ha nacido de varias iniciativas políticas y deriva su legitimidad de diversas fuentes legales. También ha sido modificada gracias a la experiencia y permanente adaptación para satisfacer las demandas cambiantes de los Estados miembros en una Unión Europea en continuo crecimiento. En términos financieros, el volumen de financiación disponible ha aumentado sustancialmente. España ha estado en una posición que le ha permitido promover el aumento de esta financiación impulsarlo a su favor.

La política de cohesión europea ha conocido continuos cambios desde sus comienzos bajo la forma del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975. Se introdujeron importantes modificaciones en el FEDER a partir de 1985 (la Nueva Regulación, 1984). Más tarde, a partir de 1989, el FEDER se coordinó con los otros fondos estructurales de la Comunidad Europea (el Fondo Social Europeo –FSE–, la Sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola –FEOGA-O– y el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera –IFOP–) y con financiación a través del Banco Europeo de Inversiones (DO, 1988a y 1988b). En el Consejo Europeo de febrero de 1988 se acordó duplicar en términos reales las asignaciones comprometidas para los Fondos Estructurales hacia 1993, comparados con el nivel de 1987. Estos aumentos se introdujeron como respuesta a la ampliación de la Comunidad para incorporar a Portugal y España (doblando así la población que vivía en regiones de bajos ingresos) y a los temores de que el aumento de la competencia de un mercado europeo integrado tendría consecuencias adversas en estos Estados miembros más pobres. Se utilizó un argumento similar para justificar un aumento real de dos tercios en los fondos estructurales entre 1993 y 1997 (el paquete Delors II) y la creación de un fondo nuevo –el Fondo de Cohesión– con posterioridad al Tratado de la Unión Europea (1992) que lanzó la campaña hacia la Unión Económica y Monetaria Europea (UEM). Sin embargo, no había evidencias históricas de que la integración hubiera aumentado las diferencias entre los Estados miembros (identificando ciertas debilidades teóricas fundamentales que subyacían a las políticas, véase la sección 6). Se introdujeron modificaciones posteriores en los Fondos Estructurales después de la incorporación de los países nórdicos en 1995 (Nuevo Objetivo 6) y, nuevamente, como parte de la Agenda 2000 (reducción en el número de Objetivos de seis a tres), en la que se reconoce la posibilidad de una posterior ampliación de la Comunidad. La perspectiva de una ampliación para incorporar a nuevos países –la mayoría de los cuales con bajos ingresos per cápita y considerables debilidades estructurales, productivas y de infraestructuras–, los nuevos objetivos de la política europea y la oportunidad brindada por la siguiente Perspectiva Financiera (2007-13), ha conducido a propuestas para una nueva revisión del conjunto del sistema de los fondos estructurales y de cohesión que ahora son tratados en el marco de la política de cohesión.

Por lo tanto, la importancia de la política de cohesión ha aumentado de forma sostenida desde mediados de los años ochenta, tanto en el aspecto legal como en el presupuestario. En términos legales, el logro de la cohesión económica y social en Europa ha mejorado pasando de ser una simple mención en el preámbulo del Tratado de Roma a convertirse en el Título XIV (actualmente Título XVII) después de la aprobación del Acta Única Europea en 1986 (Rodríguez-Pose y Fratesi, 2004). En la Constitución Europea propuesta, queda recogida en el Artículo III-116: *“A fin de promover un desarrollo armonioso de toda la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. En particular, la Unión intentará reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas, se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por la reconversión industrial, y a las zonas desfavorecidas por desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, como por ejemplo las regiones septentrionales con una escasa densidad de población, así como regiones insulares, transfronterizas y de montaña”* (esta última frase se añadió en las negociaciones finales en junio de 2004; Comisión Europea, 2004c). En términos presupuestarios, las políticas de desarrollo han crecido desde el equivalente del 10% del presupuesto de las Comunidades Europeas y el 0,09% del PIB de la UE-15 en 1980, hasta más del 30% del presupuesto de la UE-25 en 2004 (en créditos de pago, excluyendo los pagos de preadhesión; Comisión Europea, 2004b) o alrededor del 0,3% del Ingreso Nacional Bruto (INB) de la UE-25. España ha sido uno de los grandes beneficiados de la puesta al día de esta política de cohesión.

## 5. Modelos de desarrollo regional en España

Los fondos de la política de cohesión han contribuido al crecimiento sostenido en España y a una convergencia económica real con la UE. Sin embargo, ha tenido menos éxito en la reducción de los desequilibrios interregionales (una característica observada en otros países de la UE; Giannetti, 2002). También perviven desequilibrios intraregionales, como sucede con la polarización de la capital del país. Lo que no está claro es si estas diferencias se habrían agrandado y si la polarización habría ganado impulso sin los fondos de cohesión.

Uno de los objetivos principales de la política de cohesión es alcanzar la convergencia económica entre los Estados miembros. España registró una continua convergencia con la UE-15 en términos de Producto Interior Bruto (PIB) per cápita en la relación de paridad en poder adquisitivo en el periodo 1994-2003, desde sólo 78,6% del promedio de la UE-15 hasta el 87% del promedio (véase Cuadro 5). Esto reflejaba el fuerte crecimiento relativo de España en relación con la UE-15, con un promedio de más de un punto porcentual de crecimiento anual entre 1995 y 2004. También reflejaba un amplio modelo europeo en el que las “diferencias de ingresos y empleo en la Unión Europea han disminuido en la última década y, muy especialmente, desde mediados de los noventa” (Comisión Europea, 2004a, pág. 2). Según la Comisión Europea, la convergencia era especialmente visible en los países de la cohesión (entre los cuales está España; *ibid*, pág. ix). Sin embargo, a lo largo de un periodo más largo, la convergencia no ha sido un proceso continuo y sostenido. Las pruebas históricas que datan de 1960 describen una vía de convergencia interrumpida por cambios de rumbo, sobre todo a comienzos de los ochenta y de los noventa. Los datos de la Comisión Europea y de Eurostat (véase Cuadro 5) señalan que la brecha entre la economía española y el resto de la UE se estrechó hasta el 81% en 1975, pasando luego a ensancharse hasta sólo el 72% en 1985. El fuerte crecimiento en España a finales de los años ochenta volvió a cerrar la brecha nuevamente hasta alrededor del 77% a comienzos de los noventa, a partir de entonces retrocedió brevemente para luego recuperarse y alcanzar el 79% en 1994.

**Cuadro 5. PIB per cápita en España en relación con la UE-15 Promedio de 100**

	1960	1975	1985	1990	1994	1995	2000	2001	2002	2003
España	59,6	81,1	71,8	77,8	78,6	79	83,4	84,3	86,1f	87,2

PIB en normas de poder adquisitivo.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas y secuencia a partir de 1994 de Eurostat, 2004a.

La convergencia parece haber sido procíclica, una característica de los periodos de crecimiento en toda Europa (o, se podría decir, de una integración más intensa, Alberola, 1998), mientras que las diferencias se han manifestado durante periodos de estancamiento (Armstrong, 1995; Rodríguez-Pose, 1999; Tsoukalis, 1991; Zaldívar y Castells, 1992). El ciclo económico ha sido más pronunciado en España que en el conjunto de la UE, con niveles de crecimiento superiores al promedio y con depresiones más pronunciadas. Con el cambio de siglo, este comportamiento parecía haberse cambiado o prolongado. La fuerte demanda sostenida de los consumidores y las inversiones públicas mantuvieron el crecimiento y la convergencia desde 2001 hasta 2004 a pesar del entorno reinante de muy bajo crecimiento en toda Europa. En parte, la explicación de esta actuación excepcional puede atribuirse a los fondos de cohesión. Éstos han ayudado a respaldar las inversiones públicas, que a su vez han contribuido al crecimiento económico durante las fases ascendentes del ciclo económico y han mantenido el impulso de las inversiones públicas, y de la demanda doméstica cuando el crecimiento europeo se ha ralentizado.

Dentro de España, la evolución de las diferencias entre regiones tiene una lectura más difícil, a pesar de que los datos señalan que desde mediados de los años ochenta se ha producido una convergencia relativamente escasa. Una de las dificultades para identificar las tendencias es la designación de regiones a las que dirigir los objetivos de la política de cohesión, como las 17 comunidades autónomas de España más las ciudades de Ceuta y Melilla (reconocidas en la jerarquía de unidades territoriales de la UE como regiones NUTS Nivel II). Estas comunidades autónomas varían enormemente en tamaño geográfico, económico y demográfico, desde La Rioja, con una superficie de sólo 5.000 kilómetros cuadrados, que supone menos del 1% del PIB nacional y 250.000 habitantes, hasta Andalucía, con una superficie de más de 87.000 kilómetros cuadrados, un 14% del PIB nacional y una población de 7,5 millones (véase Cuadro 3). En el interior de estas regiones suele haber diferentes modelos de desarrollo.

Una segunda dificultad en la lectura de las diferencias interregionales de rentas se centra en la conversión de cifras globales a cifras per cápita, obteniendo unos datos que sean sensibles a los movimientos de población y a los índices de actividad económica. Durante el periodo Franquista, varios autores llegaron a la conclusión de que España estaba dominada por la convergencia interregional (Alcaide Inchausti *et al.*, 1990; Cuadrado Roura, 1988): “Las regiones periféricas del sur y del oeste español estaban alcanzando a las regiones más desarrolladas del noreste de España y Madrid” (Rodríguez-Pose, 2000, pág. 89). También parecen coincidir en que la convergencia se detuvo hacia finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, lo cual se reflejaba el cuadro a nivel nacional (Alcaide Inchausti, 1988a; Cuadrado Roura *et al.*, 1999; Villaverde, 1999). Estos patrones eran en parte atribuidos a grandes flujos de

emigración desde las regiones más pobres y grandes flujos que llegaban a Barcelona y Madrid, y al cese de estos flujos a mediados de los setenta (Alcaide Inchausti, 1988a). Desde comienzos de los años ochenta hasta mediados de los noventa, Rodríguez-Pose (2000, pág. 92) señala que se produjo una ralentización de la convergencia en las regiones españolas. Más recientemente, de 1995 a 2002, las regiones del sur con ingresos per cápita menores –Andalucía, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Extremadura y Murcia– además de Castilla y León y Navarra han experimentado índices de crecimiento del PIB por encima del promedio español (INE, 2004a). En 2002 y 2003 Murcia, Navarra y Andalucía eran las tres regiones de más rápido crecimiento (a partir del 3%, comparado con un promedio español del 2,4%; INE, 2004b). La actuación de las regiones del sur es particularmente admirable, puesto que tienen que crecer más rápidamente que las del norte con el fin de compensar el crecimiento, en general más rápido, de sus poblaciones. En relación a los movimientos de desplazamiento y la estructura de edades de la población, todos los datos de Eurostat sobre el PIB per cápita contienen advertencias de que las zonas mayoritariamente receptoras de flujos netos arrojan un PIB per cápita relativamente alto (y viceversa), mientras que las zonas con una gran proporción de población económicamente no activa (sobre todo en las zonas donde hay un gran número de personas jubiladas) muestran unas cifras relativamente bajas.

Un tercer problema surge de los datos utilizados para medir la convergencia real. Se pueden utilizar diversos indicadores, como por ejemplo las rentas, las infraestructuras, la producción y el desempleo. Cada uno tiene sus propios méritos y limitaciones. Por ejemplo, si bien la producción alcanzada se mide mejor mediante el PIB per cápita, la riqueza y la pobreza se miden mejor mediante el ingreso per cápita disponible en los hogares. Éste arroja un grado importante de convergencia interregional en torno a la media española entre 1967 y 1985, desde los 81 puntos en 1967, a los 58 en 1985, pero desde entonces sólo cercano a los 51 puntos en 2001 (véase Cuadro 6). Como se ha mencionado anteriormente, al menos parte de la explicación por la convergencia se podía encontrar en los cambios de población hasta mediados de los setenta y el aumento de los gastos públicos (y de las transferencias públicas) a comienzos de los años ochenta. “Al comparar los ingresos regionales brutos y disponibles, se puede observar un cambio ligero pero importante [a lo largo del periodo 1981-92]. En las regiones más pobres, la diferencia entre los ingresos per cápita disponibles y el ingreso bruto per cápita es positiva, mientras que en regiones más ricas, los resultados son negativos” (Moreno 2002, pág. 401). Estos datos corroboran la suposición de que los impuestos directos y las transferencias del sector público han contribuido a disminuir las diferencias regionales en los ingresos (Ayala, 1994). Las desigualdades interregionales en el desempleo se revelaron en los años setenta cuando la tasa nacional de desempleo llegó a superar el 21% en 1985. Los índices nacionales disminuyeron a finales de los ochenta y luego volvieron a aumentar a comienzos de los noventa. En 2004, las variaciones geográficas del desempleo siguen siendo grandes, p. ej., del 23% en la provincia de Cádiz, a 3,4% en la provincia de Teruel (EPA, 2004; véase también Cuadro 10), aunque los índices de desempleo han disminuido sustancialmente desde su punto más alto a mediados de los noventa.

**Cuadro 6. Ranking de regiones en España por ingresos per cápita brutos disponibles de los hogares**

Región	Ingresos brutos disponibles de los hogares Índice 2001	Posición 2001	Posición 1985	Posición 1977	Posición 1967
País Vasco	125	1	8	4	1
Navarra	122	2	7	5	5
Islas Baleares	122	2	1	3	4
Madrid	119	4	2	1	2
La Rioja	117	5	4	6	7
Cataluña	113	6	3	2	3
Aragón	111	7	6	7	9
Cantabria	103	8	9	10	6
España	100	—	—	—	—
Castilla y León	100	9	12	11	11
C. Valenciana	97	10	5	8	9
Asturias	93	11	10	9	8
Islas Canarias	93	11	14	14	14
Ceuta y Melilla	92	13	11	—	—
Murcia	86	14	13	13	13
Galicia	85	15	15	12	12
Castilla- La Mancha	85	15	16	15	16
Andalucía	81	17	17	16	14
Extremadura	74	18	18	17	17

Fuentes: Índice y cifras de 2001, de INE, 2003b; datos de 1977 y 1985 del Banco de Bilbao, 1988, pág. 72; cifras de 1967 de Alcaide Inchausti, 1988b, pág. 658.

Todavía hay contrastes intraregionales, y suelen ser mucho más grandes que los interregionales. El declive a largo plazo de las actividades del sector primario ha dejado a numerosas zonas rurales del interior con una base económica débil. En general, las zonas tradicionales de industrias manufactureras también han conocido el declive o las reestructuraciones importantes desde los setenta (por ejemplo, en Asturias, en los alrededores de Barcelona y en el País Vasco). Sin embargo, las zonas que han podido beneficiarse del crecimiento en la industria de servicios, especialmente ocio y turismo, se han desarrollado. Ha habido dos ejes visibles de crecimiento, el valle del Ebro (hacia Pamplona y Vitoria) y la costa del Mediterráneo (incluyendo el archipiélago Balear). Además, uno de los polos de crecimiento a largo plazo ha sido la región de Madrid. El crecimiento también ha sido una de las características de las capitales regionales y provinciales y de algunas ciudades con ventajas específicas geográficas o económicas. Las comunidades autónomas ocultan estos modelos de crecimiento diferenciados. Por ejemplo, en Andalucía, el PIB en términos nominales creció en un 40% en el periodo 1995-2001, pero el crecimiento varió del 54% y 49% en las dos provincias costeras de Almería y Málaga, respectivamente, a sólo 32% en la provincia interior de Jaén (INE, 2003b). Incluso en la provincia de Málaga, hay una gran diferencia entre el desarrollo urbano que se produce en la costa, en la “cosmópolis” de la Costa del Sol, y el interior. No hay tantas comunidades autónomas rezagadas, sino un mosaico de subregiones y localidades, cada una enfrentada a sus desafíos específicos y con sus propios recursos. De la misma forma, las regiones en crecimiento no están necesariamente limitadas a comunidades autónomas aisladas.

Finalmente, el proceso de convergencia progresiva entre regiones encubre las pruebas de una polarización sostenida, especialmente en Madrid. La región de la capital del país ha aumentado su contribución al PIB nacional de menos del 12% en 1960 al 17,5% en 2003 (INE, 2004b). Este proceso a largo plazo parece continuar. Las estimaciones preliminares sitúan el aumento en la proporción del PIB español generado en Madrid en 0,7 puntos porcentuales en el periodo 1995-2003, el aumento proporcional regional más alto de España (*ibid*). En el segundo trimestre de 2004 la región de Madrid correspondía al 14,3% del total de la población empleada en España, comparado con el 12,4% en 1985 (INE, 1985 y 2004c). En términos de población, en 2003 en la región vivía el 13,4% comparado con el 12,4% de 1986 (INE, 2004d). La reciente polarización se ha asociado con una integración física y estructural sostenida de la economía nacional, con la globalización y con la metamorfosis de Madrid, ha pasado d ser sólo la capital del país a ser una ciudad más presente en el mundo. Madrid ha conservado su posición como el foco dominante de las sedes de las empresas nacionales y ha atraído el grueso de las inversiones extranjeras directas. Según datos de Eurostat (2004b), Madrid es actualmente la cuarta ciudad más grande de Europa. Por lo tanto, la intensidad de las fuerzas de polarización en la capital del país han tenido más peso que las presiones de signo opuesto de descentralización política, identidad regional y las transferencias del sector público, incluyendo los fondos de cohesión.

Parece evidente que las diferencias interregionales en España están profundamente arraigadas y que no se pueden cambiar con las políticas existentes. El proceso de polarización en Madrid continúa. A excepción de Aragón, las mismas ocho regiones registraban un ingreso per cápita disponible por hogar que superaba la media nacional en 2001, según quedaba registrado en 1967 (véase Cuadro 6). De la misma manera, y a excepción de Asturias, las mismas regiones siguieron registrando las cifras más bajas. Andalucía y Extremadura registraron los ingresos per cápita disponibles por hogar más bajos en 1973 y permanecieron en esa posición en 2001. Una conclusión como ésta se parece a la que elaboró Hitiris (2003, pág. 236) para la Unión Europea: “A pesar de que se ha producido una convergencia a través de la integración y la brecha entre las regiones ricas y pobres se ha estrechado, la posición de las regiones de la UE en términos del PIB per cápita no ha cambiado mucho.”

## 6. Objetivos de las políticas y fundamentos teóricos

Antes de abordar las propuestas para la reforma de la política de cohesión y el nuevo marco financiero dentro del cual funcionará, merece la pena volver a analizar los objetivos, estrategias y fundamentos teóricos de una política que da cuenta de una proporción tan grande de los gastos de la Unión Europea, sólo superada por los de la Política Agrícola Común. Esto es especialmente relevante dado que es probable que la presión ejercida por la Comisión para reducir las propuestas de esos gastos para la siguiente Perspectiva Financiera estén dirigidas específicamente a esta área política.

La política de cohesión tiene múltiples y ambiciosos objetivos en relación con el crecimiento, la cohesión y la solidaridad. Su intención es promover el crecimiento económico en la UE, y al mismo tiempo, reducir las diferencias económicas y sociales entre los Estados miembros y entre las regiones dentro de los Estados miembros. El objetivo de la política de cohesión ha quedado descrita en el Tercer Informe sobre la Cohesión: “la política de cohesión ... es la única política de la Unión Europea que aborda explícitamente las desigualdades económicas y sociales. Por lo tanto, es una política muy específica que implica una transferencia de recursos entre Estados miembros por la vía del presupuesto de la Unión Europea con el fin de apoyar el crecimiento económico y el desarrollo sostenible invirtiendo en las personas y en capital físico” (Comisión Europea, 2004a, pág. xxv). La suposición clave es que las diferencias regionales deben reducirse con el fin de acelerar el crecimiento: “El crecimiento y la cohesión son las dos caras de la misma moneda...” (declaración del Comisario Europeo de Política Regional, Michel Barnier, Comisión Europea, 2004d).

Subyacente al objetivo general de la política de cohesión, varios objetivos económicos y sociales subsidiarios se describen en el Tercer Informe sobre la Cohesión (Comisión Europea, 2004a).

En términos económicos, la política de cohesión está concebida para:

- Llevar a la práctica el crecimiento potencial de la UE implicando a “todas sus regiones... y a todos los pueblos que viven en la UE” (pág. vii).
- Alcanzar una expansión más equilibrada de la actividad económica en toda la UE (pág. viii).
- Superar las desigualdades de producción, productividad y empleo que subsisten entre países y regiones, originados en deficiencias estructurales en factores clave de la competitividad: dotaciones inadecuadas de capital físico y humano, falta de capacidad innovadora, de apoyo eficaz a las empresas y un bajo nivel de capital medioambiental (pág. vii).
- Reducir el riesgo de cuellos de botella a medida que se produce el crecimiento y disminuir la probabilidad de presión inflacionaria que provoque un final prematuro del crecimiento.
- Desarrollar las ventajas comparativas de los países y las regiones con el fin de que puedan competir en el mercado interno y en el exterior (pág. vii).
- Alcanzar un desarrollo sostenible (objetivo del Consejo Europeo de Gotenburgo, junio de 2001, pág. xxv).
- Contribuir al pleno empleo.
- Contribuir a la creación de la más exitosa y competitiva economía basada en el conocimiento dentro del mundo hacia 2010 (Objetivo del Consejo de Lisboa, marzo 2000, pág. xxv).

En términos sociales, la política de cohesión está concebida para:

- Impedir que las personas sufran una desventaja debido al lugar donde viven o trabajan en la Unión (pág. 27).
- Permitir a todos los ciudadanos que compartan la prosperidad de Europa y desarrollen su potencial.
- Facilitar la sostenibilidad del modelo europeo de sociedad y lidiar con el creciente número de personas por encima de la edad de jubilación y así mantener la cohesión social (pág. viii).
- Promover la integración social y reducir la pobreza y la exclusión social (pág. x).

Ninguna política por sí sola es capaz de cumplir todos estos objetivos en la misma medida o de lograrlos todos sin sacrificar la

medida que ninguno por sí solo puede alcanzar. Concretamente, hay una compensación entre “crecimiento y eficiencia” y equidad regional, lo cual ha llevado a algunos a señalar que la política de cohesión es demasiado ambiciosa (Martin, 1999, pág. 21; Rodríguez-Pose y Fratesi, 2004, pág. 98). Sin embargo, se puede ver la política de cohesión como una política consistente con el modelo europeo de desarrollo de “mercado social”, donde se produce un intento de equilibrar crecimiento y equidad. De la misma manera, la realidad política es que los múltiples objetivos proporcionan algo a todos, el compromiso político en el corazón de la Unión Europea.

Hay ciertas preguntas a propósito de las estrategias adoptadas para alcanzar los objetivos de la política de cohesión. La estrategia principal implica redistribuir los ingresos desde los Estados miembros y regiones ricos hacia los pobres (una demostración de solidaridad). Todos los Estados miembros contribuyen al presupuesto de la UE básicamente según el tamaño de su economía y luego se les asigna una financiación de acuerdo a los criterios asociados con cada programa de la política de cohesión. El principio fundamental adoptado es que la financiación debería concentrarse en las regiones más pobres no sólo por razones de equidad sino también por razones de crecimiento del conjunto de la UE. Así, en el marco de la política actual, el 70% de los Fondos Estructurales se canalizan hacia las regiones menos desarrolladas. Esta perspectiva se intensificaría en el marco de las propuestas de la Comisión para 2006-13, hasta el 78% de todos los Fondos de la política de cohesión. Las preguntas fundamentales son, por un lado, si esto es una concentración de fondos suficientes para alcanzar los resultados deseados y por otro, saber cómo se designan estas regiones menos desarrolladas.

La concentración de recursos se ve atenuada por el reconocimiento de que hay otras regiones que tienen ingresos per cápita relativamente bajos que también se enfrentan a problemas de desarrollo. Por lo tanto, hay regiones urbanas e industriales en declive y regiones remotas que también son receptoras de ayudas. Se podría incluso argumentar que si el crecimiento en la UE fuera el principal objetivo de las políticas, entonces abordar esos factores que inhiben el crecimiento en sectores cruciales se merecen al menos tanta atención como las regiones menos desarrolladas (véase, por ejemplo, los textos de Michael Porter sobre la importancia de núcleos de actividad económica en la promoción del crecimiento: Porter, 1990 y 2003). Parecería que es tanto una cuestión política como económica. Una definición demasiado amplia de las regiones idóneas para recibir la ayuda amenaza con disminuir el impacto de la política de cohesión. Una definición demasiado restringida correría el riesgo de perder la amplia participación implícita en la política. También es legítimo preguntar por qué los países relativamente ricos deberían recibir ayudas europeas para solucionar sus propios problemas de desarrollo regional. Esta pregunta está dirigida directamente al corazón del debate sobre la naturaleza del proyecto europeo.

Un segundo elemento de estrategia consiste en una política activa para fomentar la competitividad y el empleo en la promoción del crecimiento en las regiones menos desarrolladas, por oposición a una redistribución pasiva de los ingresos. Este argumento contribuye a zanjar la aparente contradicción entre intervención estatal (y la distorsión de la competencia) y un mercado único abiertamente competitivo. Por lo tanto, los subsidios públicos están permitidos en el marco de la política de cohesión como un medio de aumentar la competitividad de las regiones y de las empresas que trabajan en ellas. La Comisión Europea sostiene que “el fortalecimiento de la competitividad regional sostendrá el potencial de crecimiento de la economía del conjunto de la UE” (Comisión Europea, 2004a, pág. xxvii). Sin embargo, existen riesgos de sustraer a las empresas de la competencia durante periodos relativamente largos, algo que está bien documentado en las discusiones sobre el proteccionismo. En España, las actividades económicas en las regiones de Objetivo 1 han tenido acceso a la financiación pública que se remonta a más de 20 años antes de que el país ingresara en la UE. Se ha desarrollado una generación de empresas, y otras han sido mantenidas en un entorno de ayudas públicas. El riesgo es que la ayuda pública a las empresas les ha servido como amortiguación de las presiones de la competencia, con lo cual se ha creado un clima de dependencia que ha contribuido a la baja productividad. Puede que esto haya hecho a ciertas regiones más vulnerables a la futura competencia (Rodríguez-Pose y Fratesi, 2004, pág. 110).

Un tercer elemento de la estrategia reside en el tipo de proyectos en los que se emplea el dinero de la Cohesión. En los países y regiones más pobres, una parte importante de los gastos se ha dirigido a proyectos de infraestructuras. Según la Comisión Europea, en el periodo 2000-06, el 41,3% del total de gastos de los Fondos Estructurales en las regiones más pobres (Objetivo 1) se destina a las infraestructuras (Comisión Europea, 2004a, pág. 182). En España, la asignación es del 48% (*ibid.*). Si se añaden los gastos en España en el marco de los Fondos de Cohesión, la cantidad total de Fondos de Cohesión gastados en infraestructuras probablemente se acerca al 60%, y casi la mitad de esta cantidad está destinada al transporte.

Hay ciertas preguntas a propósito de la importancia de enfatizar las inversiones en infraestructuras (Comfort, 1988; Martin, 1999; Rodríguez-Pose, 2000; Rodríguez-Pose y Fratesi, 2004). Vickerman (1991) señala que las infraestructuras son una base necesaria pero no suficiente para el desarrollo. En un estudio sobre la competitividad regional en la UE, Cambridge Econometrics (2003, p. 7.3) llegaba a la conclusión de que “los efectos de las infraestructuras ... mostraban escasa o nula correlación con los niveles de productividad”. Martin (1999, pág. 21) señala que si bien los proyectos de infraestructuras tienen un efecto de corto plazo en el empleo y la demanda “porque las infraestructuras tienen un impacto en los costes de transacción y, por ende, en la decisión de las empresas sobre dónde instalarse, el efecto a largo plazo en la oferta en la región puede ser totalmente opuesto al del efecto a corto plazo”. Las infraestructuras del transporte interregional aumentan la accesibilidad de las regiones a y desde otras regiones. De la misma manera, los proyectos de transporte intraregional mejoran la accesibilidad de zonas dentro de las regiones a y desde otras zonas de la región. En ambos casos, los costes de transferencia disminuyen y las economías de escala se vuelven más atractivas, reforzando la atracción y concentración de unidades empresariales a gran escala. Rodríguez-Pose (2000) señala que el favoritismo que caracteriza los proyectos de infraestructuras se relaciona en parte con su peso político y administrativo. Son visibles para el electorado y más fáciles de diseñar y llevar a cabo que la promoción de recursos endógenos y el apoyo para la reestructuración de las empresas locales (*ibid.*, pág. 111).

Para justificar la intervención pública, una condición necesaria, pero no suficiente, es que se identifiquen con claridad los fallos del mercado. En ese caso, Rodríguez-Pose y Fratesi (2004) sostienen que la estrategia económicamente más eficaz consiste en intervenir en las fuentes del fallo. Por ejemplo, estimulando la movilidad del empleo y aumentando los efectos derivados de la concentración para que beneficien al conjunto de Europa mediante mejores redes de telecomunicaciones y de infraestructuras en educación. En su evaluación de los Fondos Estructurales Europeos en las regiones de Objetivo 1, estos autores llegan a la conclusión de que la política



debería volverse más innovadora con las estrategias de desarrollo en regiones específicas junto a la creación de capacidad institucional y de transparencia (*ibid.*, pág. 110). Al parecer, esto ha sido reconocido por la Comisión Europea (2004a, pág. xi) que señala que es necesario cumplir con dos conjuntos complementarios de condiciones para que las regiones en la Unión apoyen el desarrollo económico y el empleo en un entorno competitivo: (1) las regiones deben tener niveles adecuados tanto de infraestructuras físicas como de capital humano; y (2) la capacidad de innovar y de utilizar eficazmente tanto los conocimientos existentes como las tecnologías y de seguir una vía de desarrollo que sea medioambientalmente sostenible. “Para alcanzar ambos se requiere un marco institucional y administrativo eficaz para apoyar el desarrollo” (*ibid.*, pág. xi).

Volviendo al marco teórico que subyace a la política de cohesión, se observa que hay debilidades inherentes relacionadas con la ausencia de una única perspectiva teórica que capte toda la complejidad de la noción de “competitividad regional” (véase, por ejemplo, Cambridge Econometrics, 2003), así como análisis contrapuestos del proceso de desarrollo regional. La competitividad de una región depende de la competitividad de sus empresas y de las bazas y atributos de la región. Las causas de la competitividad se pueden atribuir a un conjunto de factores. Por lo tanto, la posibilidad de aislar los efectos precisos de un factor individual es limitada. Con respecto al proceso de desarrollo, la política en España en los años sesenta se apoyaba en una teoría neoclásica. Según ésta, no había conflictos entre centrarse en el crecimiento nacional y alcanzar un desarrollo regional equilibrado. Según esta misma teoría, la competencia y las fuerzas del mercado tenderían a igualar los rendimientos de los factores en todo el país atrayendo a la producción y al empleo a las regiones con rendimientos más altos (“convergencia” o “puesta al día”). Los índices de desempleo se mitigarían a medida que la mano de obra desempleada se desplazara a regiones con mayor demanda de empleo (lo cual sin duda se produjo con los grandes movimientos desde el sur a Madrid y al norte de España, así como con los movimientos transfronterizos a otros países de Europa). De la misma manera, el capital fluiría hacia las zonas de mayor rendimiento (un fenómeno observado, por ejemplo, en la avalancha de inversiones extranjeras en España a finales de los años ochenta). En un plazo largo de tiempo, los desequilibrios regionales se autocorregirían. No obstante, había dos problemas inherentes a este argumento. El primero residía en el hecho empírico de que todos los países muestran variaciones espaciales en el desarrollo. El segundo residía en el hecho de que los mercados nacionales nunca son perfectos. Por diversas razones, el trabajo y el capital no tienen una movilidad perfecta. Esto resulta cierto en el ámbito regional, nacional y de la Unión Europea. Para quienes apoyan la teoría neoclásica, la solución política consiste en concentrarse en trasladar los obstáculos hacia los mercados competitivos en lugar de practicar la intervención del gobierno. Aquellos que ven esta posición como defectuosa buscan direcciones políticas en un marco teórico alternativo.

La política de cohesión obtiene su legitimidad teórica del argumento de que las fuerzas del mercado tienden a exacerbar las divergencias regionales y conducen a la polarización y a una mayor especialización espacial. Subyace a este argumento la “nueva geografía económica”, que ha vuelto a ser relevante gracias a los escritos de Paul Krugman (1991a, 1991b y 1995). En este marco, la integración económica crea nuevas oportunidades para las economías de escala y la especialización. Se pueden alcanzar mayores rendimientos de escala en la concentración y el crecimiento acumulativo en las regiones ya prósperas, lo cual fomenta una mayor concentración espacial y una localización en la actividad regional (Krugman, 1991b, 1993; Porter, 1990 y 2003; Storper, 1997; Scott y Storper, 2003), así como una mayor divergencia. Por lo tanto, cada ronda de integración en la Unión Europea (la creación de la Comunidad Económica Europea, el Acta Única Europea, el Acta de la Unión Europea y la Unión Económica y Monetaria) ha propiciado medidas para contrarrestar el riesgo de ahondar las diferencias económicas regionales. Sin embargo, parece haber pocas pruebas de una mayor especialización regional (más allá de la que se produce a través de los huecos que deja la industria primaria y manufacturera en economías más desarrolladas como resultado del cambio tecnológico y de la globalización). Además, Brauerhjelm *et al.* (2000) han señalado que la especialización regional también puede tener como resultado la convergencia regional.

Por lo tanto, la política de cohesión tiene fallos debido a sus múltiples objetivos, sus estrategias cuestionables y sus fundamentos teóricos impugnados. Existe un argumento a favor de una política menos costosa centrada en la financiación de las regiones menos desarrolladas en los países menos ricos, dejando a los países más ricos que gestionen sus propios problemas de desarrollo regional. Su defensa, refleja la realidad política de la Europa contemporánea. Es incluyente y ofrece incentivos para la participación europea en una gama de organizaciones administrativas, empresas e individuos. Ahí donde se han concentrado suficientes recursos, como en el caso de España, la política de cohesión ha contribuido a la convergencia económica a nivel del Estado y ha allanado el camino a la transición económica. Se trata de un ejemplo importante para los países del centro y del este de Europa.

## 7. La próxima Perspectiva Financiera de la UE, 2007-13

La Perspectiva Financiera de la UE para 2007-13 determinará el marco financiero dentro del cual se obtienen recursos para la política de cohesión. El final de las negociaciones sobre la perspectiva está programado para junio de 2005, pero quizá no finalicen hasta la presidencia austriaca del Consejo Europeo en el primer semestre de 2006. Quedan por delante arduas negociaciones antes de acordar el presupuesto, donde los principales países aportantes intentan contener el tamaño del presupuesto europeo en el contexto de un crecimiento lento de la UE, por la presión sobre sus propios presupuestos nacionales, por el tema problemático del reembolso del presupuesto de Gran Bretaña y el desacuerdo sobre la distribución de los Fondos de Cohesión.

En febrero de 2004, la Comisión Europea presentó su proyecto de presupuesto para una Europa ampliada de 27 Estados miembros (véase Cuadro 7). La Comisión ha proyectado gastar aproximadamente un billón de euros en un periodo de siete años (1.025.000 millones en compromisos, 929.000 millones en pagos a precios de 2004). Según la Comisión, el promedio anual de los montos en créditos de pago representarían el 1,14% del Producto Nacional Bruto (PNB) a lo largo del periodo (Comisión Europea, 2004e). Sin embargo, en diciembre de 2003 los principales contribuyentes de la UE (entre otros, el Reino Unido, Francia y Alemania) instaron a que el presupuesto se mantuviera en los niveles de gasto actuales del 1% del PNB, lo cual equivaldría a un presupuesto total de cerca de 900.000 millones de euros (815.000 millones en pagos). Esto tendría como resultado un presupuesto (pagos) anual de 16.000 a 17.000 millones al año menos de lo que la Comisión considera necesario, y significa un mínimo de unos 5.000 millones menos al año para la política de cohesión. Es evidente que el presupuesto total será ajustado. Un resultado más en consonancia con las propuestas de la Comisión aumentaría el presupuesto (pagos) total en un 27%, de 105.000 millones en 2003 (para la UE-25 en el último año de la UE-15) a un promedio de 133.000 millones en 2007-13. Esto hay que compararlo con un aumento de población de 19% en la UE-25 y de 27% en la UE-27. El aumento de los fondos entre el último año de la actual Perspectiva Financiera en 2006 y el primer año de la nueva perspectiva en 2007 está fijado en un 8,6%, aumentando hasta el 25% en 2013 (véase créditos de pago en el Cuadro 7). Esta financiación adicional provendría fundamentalmente de las contribuciones de la UE-15, puesto que los diez nuevos Estados miembros

sólo agregarán un 5% al PIB (6% en la UE-27 con Bulgaria y Rumania; Comisión Europea, 2004a). Dado que las demandas de los nuevos países miembros serán considerables, se desviarán recursos financieros de la UE-15.

Dentro del presupuesto total presentado, la asignación al apartado 1b “Cohesión para el crecimiento y el empleo” representa entre el 32% y el 38% de los compromisos a lo largo del periodo (un promedio de 34%, ver Cuadro 7). Pero si se agrega el apartado 1a “Competitividad para el crecimiento y el empleo” (acciones destinadas a promover la competitividad de las empresas, reforzar los esfuerzos europeo en investigación e innovación, fortalecer las comunicaciones y las redes energéticas de la UE, mejorar la calidad de la educación y la formación en la Unión y ayudar a la sociedad europea a anticiparse y gestionar el cambio; Comisión Europea, 2004e, págs. 6-14), además del elemento de desarrollo en el apartado 2, “Conservación y gestión de recursos naturales”, el monto total destinado al gasto en desarrollo supera con creces el 50%, y existe una mayor posibilidad de que se destine una parte importante de este paquete más amplio de gastos a países más desarrollados que bajo el apartado 1b.

**Cuadro 7. Propuesta de Perspectiva Financiera 2007-13 para la Unión Europea y financiación de la política de cohesión**

Créditos de pago	2006	2007	2013	2007-13	% 2007-13
1. Crecimiento sostenible	47.582	59.675	76.785	477.665	46,6
1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo	8.791	12.105	25.825	132.755	13,0
1b. Cohesión para el crecimiento y el empleo	38.791	47.570	50.960	344.910	33,6
2. Conservación y gestión de recursos naturales	56.015	57.180	57.805	404.655	39,5
(Gastos relacionados con el Mercado agrícola y pagos directos)	43.735	43.500	42.293	301.074	29,4
Otros apartados	17.091	16.705	23.860	142.715	13,9
Total créditos de compromiso del Presupuesto de la UE	120.688	133.560	158.450	1.025.035	100,0
 Total créditos de pago del Presupuesto de la UE	 114.740	 124.600	 143.100	 928.700	

Cifras en miles de millones de euros.

Fuente: Comisión Europea, 2004e, 29.

## 8. Reforma de la política de cohesión de la UE

Las propuestas de la Comisión Europea para la reforma de la política de cohesión fueron presentadas en el Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social, publicado en febrero de 2004. El 14 de julio de 2004, la Comisión aprobó una propuesta para cinco nuevas regulaciones para los renovados Fondos Estructurales e instrumentos (incluyendo una regulación general que establecía un conjunto de reglas comunes para todos los instrumentos y las regulaciones específicas para el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión). También se propuso una nueva regulación para crear una agrupación europea de cooperación transfronteriza (Comisión Europea, 2004f). Se ha programado la ejecución de estas propuestas a partir de enero de 2007.

La Comisión ha adoptado la visión de que “una política de cohesión ambiciosa debería ser un elemento esencial del paquete total” [de la política europea] y que la política de cohesión “es uno de los pilares de la construcción europea junto al mercado único y la unión monetaria” (Comisión Europea, 2004a, pág. xxv). Para reflejar la importancia que se otorga a la política de cohesión, la Comisión propuso que la asignación presupuestaria para esta política debería aumentar (en más del 40%) en la Perspectiva Financiera 2007-13, de unos 234.000 millones de euros (a precios de 2004) en el periodo 2000 a 2006 para la UE-15, hasta los 336.300 millones para la Unión ampliada (344.900 millones incluyendo los gastos administrativos y el Fondo de solidaridad –un pequeño fondo apartado para lidiar situaciones de emergencia en los Estados miembros–; véase Cuadro 7). Según la Comisión, la nueva cifra del presupuesto equivale al 0,41% del PNB de la UE-27 (o 0,46% antes de las transferencias al instrumento agrícola y pesquero único propuesto; *ibid.*, pág. xxxvii). En el marco de la actual Perspectiva Financiera 2000-06, a la “cohesión para el crecimiento y el empleo” (fondos estructurales, Fondo de Cohesión y Fondo de solidaridad) se le asignan 38.800 millones de euros en 2006 (véase Cuadro 7). En el marco de la nueva Perspectiva Financiera, se propone un aumento del 23%, hasta 47.600 millones en 2007 (créditos de compromiso a precios de 2004; Comisión Europea, 2004e). Comparado con los objetivos de la política de cohesión, el aumento en el número de personas que viven en las regiones menos desarrolladas (de 75 millones en la antigua UE-15 a 123 millones en la UE-25 –un aumento del 64%– y 153 millones en la UE-27 –un aumento del 104%–, cifras de la Comisión Europea, 2004a), y los profundos cambios económicos, medioambientales, sociales y políticos aún por abordar en Europa central y del este, el presupuesto presentado parece modesto.

La Comisión propone (2004a) que:

- Debería crearse una nueva arquitectura para la política.
- Las prioridades de Lisboa y Gotenburgo (relativas a una economía basada en el conocimiento y la protección del medioambiente/ desarrollo sostenible, respectivamente) deberían ser incorporadas a los temas de prioridad central.
- Se debería reforzar el Fondo de Cohesión.
- Los principios clave de la política de cohesión –programación, asociación, cofinanciación y evaluación– deberían conservarse, si bien deberían introducirse reformas al sistema de reparto para fomentar un enfoque más estratégico de la programación, una mayor descentralización de las responsabilidades a los socios en los Estados miembros, mecanismos de seguimiento más rigurosos y un sistema de gestión simplificado y más transparente (pág. xxxiv).
- La inversión se concentra en un número limitado de temas prioritarios de la Comunidad reflejados las agendas de Lisboa y Gotenburgo. Para los programas regionales, la lista central propuesta es: (1) la innovación y la economía del conocimiento; (2) el medioambiente y la prevención de riesgos; y (3) accesibilidad y servicios de interés económico general. Para los programas relacionados con el empleo, el énfasis estará en: (1) el progreso hacia el pleno empleo; (2) el aumento de la productividad; y (3) la promoción de la inclusión y la cohesión social. Estas prioridades se verían completadas y ampliadas para incorporar las necesidades de las regiones y los países miembros menos desarrollados (por ejemplo en infraestructuras y capacidad de

creación institucional; pág. xxvii).

En las propuestas de la Comisión, la búsqueda de los temas prioritarios se organizaría en torno a una nueva arquitectura política con los futuros programas agrupados bajo tres objetivos (véase Cuadro 8):

- (1) **Convergencia (78% de la financiación).** La principal prioridad de la Comunidad sería apoyar el crecimiento y la creación de empleos en los Estados miembros y regiones menos prósperas para conducir a una verdadera convergencia. Se realizaría fundamentalmente a través de la modernización y diversificación de las estructuras económicas, el desarrollo básico de las infraestructuras, la protección medioambiental, una administración más eficaz, mejores instituciones para un mercado laboral más cualificado, sistemas de educación y formación, así como a través del uso óptimo de los recursos humanos. Las regiones elegibles serían fundamentalmente las regiones Nuts nivel II en las que el PIB per cápita es inferior al 75% de la media de la Comunidad (la definición que se utiliza actualmente para regiones del Objetivo 1). El apoyo transicional se aplicaría a aquellas regiones donde el PIB per cápita hubiera estado por debajo del 75% en la UE-15 (el denominado efecto estadístico de ampliación). El apoyo “sería superior al decidido en Berlín en 1999 para las llamadas ‘regiones de reducción progresiva’ de la actual generación [de regiones de Objetivo 1]” (pág. xxvii). Este apoyo finalizaría en 2013.
- (2) **Competitividad regional y empleo (18% de financiación).** Los programas regionales y nacionales (financiados respectivamente por el FEDER y el FSE) fuera de los Estados miembros y las regiones menos prósperas que ayudarían a anticiparse y a promover el cambio económico reforzando la competitividad y el atractivo. Desde una perspectiva de asignación de recursos, se distinguirían dos grupos de regiones:
  - (a) Regiones que actualmente se encuadran en el Objetivo 1 que no cumplen los criterios para el programa de convergencia, incluso en ausencia del efecto estadístico de ampliación. Dichas regiones se beneficiarían de un mayor apoyo (bajo la rúbrica “incorporación progresiva”) en una base transicional (la reducción seguiría un camino comparable a la de las regiones que ya no son elegibles para el Objetivo 1 en el periodo 2000-06.)
  - (b) Regiones de la Unión que no están cubiertas ni por los programas de convergencia ni por el apoyo de la “incorporación progresiva” (pág. xxx). Comparado con el anterior Objetivo 2, no habría una delineación de las áreas geográficas elegibles en el ámbito de las municipalidades por la Comisión (pág. xxxvii). La concentración de recursos se produciría en dos niveles: la concentración temática sería más intensa fuera de las regiones de “convergencia” y habría reglas sobre el volumen financiero mínimo de los programas y las prioridades. La asignación de recursos para este Objetivo tendría en cuenta los criterios que reflejan la desventaja relativa de regiones con dificultades geográficas.
- (3) **La cooperación territorial (4% de financiación).** Asegurar un desarrollo armonioso y equilibrado en toda la Unión apoyando la cooperación transfronteriza y transnacional. Estas acciones estarían financiadas por el FEDER y se centrarían en programas integrados en la búsqueda de las prioridades clave de la Comunidad. En principio, estarían afectadas todas las regiones (definidas en Nuts nivel III) a lo largo de las fronteras externas e internas, tanto terrestres como marítimas (pág. xxx).

**Cuadro 8. Instrumentos y Objetivos de la política de cohesión de la UE, 2000-06, y Propuestas de la Comisión, 2007-13**

2000-06	2000-06	2007-13	2007-13
Objetivos	Instrumentos Financieros	Objetivos	Instrumentos financieros
Fondo de Cohesión Objetivo 1	Fondo de Cohesión FEDER FSE FEOGA-O IFOP	Convergencia y Competitividad (78% de financiación)	Fondo de Cohesión FEDER FSE
Objetivo 2	FEDER FSE	Competitividad Regional y Empleo (18% de financiación)	FEDER FSE
Objetivo 3	FSE	· nivel regional · nivel nacional: estrategia europea para el empleo	
Interreg	FEDER	Cooperación Territorial Europea (4% de financiación)	FEDER
Urbano Igual Leader+	FEDER FSE FEOGA-O	Absorbido en los Objetivos de más arriba Absorbido en los Objetivos de más arriba Absorbido en los Objetivos de más arriba	
Desarrollo rural y reestructuración de las pesquerías sector fuera de Objetivo 1	FEOGA- Orientación IFOP		
9 Objetivos	6 Instrumentos	3 Objetivos	3 Instrumentos

## Notas:

Regiones menos desarrolladas: Serían básicamente regiones en las que el PIB per cápita es inferior al 75% del promedio de la Comunidad medido en paridades de poder adquisitivo y calculado sobre la base de las cifras de la Comunidad para los últimos tres años disponibles en el momento de tomar la decisión de la designación. Los territorios con desventajas geográficas permanentes deberían beneficiarse de un aumento en la contribución máxima de la Comunidad (Comisión Europea, 2004a, pág. xxxii).

FEOGA-O: Sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.

FEDER: El Fondo Europeo de desarrollo regional proporcionaría apoyo a la modernización y diversificación de estructuras económicas, infraestructuras físicas, a la protección del medioambiente y el reforzamiento de la capacidad institucional.

FSE: El Fondo Social Europeo continuaría como el principal instrumento financiero para apoyar la Estrategia Europea para el Empleo.

IFOP: Instrumento Financiero de Orientación Pesquera.

Fondo de Cohesión: Éste se aplicaría a los Estados miembros con un producto nacional bruto por debajo del 90% del promedio de la Comunidad (medido en paridades de poder adquisitivo y calculado sobre la base de las cifras de la Comunidad para los últimos tres años disponibles en el momento en que se tome la decisión). La importancia relativa del Fondo aumentaría hasta representar una tercera parte de las asignaciones financieras para los nuevos países miembros en cuestión. La asignación tendría en cuenta las necesidades de cada Estado miembro. El fondo proporcionaría ayuda financiera al transporte y a los programas de medioambiente. Según están las cosas actualmente, habría una evaluación de la elegibilidad a mediano plazo.

Fuente: Comisión Europea, 2004a, pág. xlii.

Las zonas con desventajas particulares ya sean geográficas o naturales, las regiones más periféricas, las regiones insulares y de montaña, las zonas escasamente pobladas en el norte de la UE y las zonas urbanas deberían encontrar acomodo dentro de la arquitectura propuesta de la política de cohesión. En relación con las zonas urbanas, cada Estado miembro debería proponer una lista de ciudades que se beneficiarían de una acción específica dentro de los objetivos subrayados más arriba. El número de ciudades cubiertas sería probablemente superior a las 70 de la actual iniciativa “Urbana” en la UE-15 (pág. xxxii).

Las actuales herramientas vinculadas al desarrollo rural serían agrupados en un único instrumento en el marco de la Política Agrícola Común (PAC). El actual programa de desarrollo rural Leader+ se absorbería en la programación principal. De la misma manera, las acciones en apoyo de la reestructuración del sector pesquero se agruparían en un único instrumento. Además, se transferirían recursos financieros de la política de cohesión a estos instrumentos. Los recursos transferidos desde la política de cohesión seguirían estando concentrados en las regiones y países menos desarrollados.

El Fondo de Cohesión se vería potenciado para representar una tercera parte de la asignación financiera para los nuevos Estados miembros en cuestión. Los países elegibles serían los de un PNB per cápita inferior al 90% del promedio de la Comunidad, con una evaluación de elegibilidad a medio plazo. El Fondo de Cohesión debería reforzar su contribución al desarrollo sostenible. Las prioridades principales seguirían siendo las redes transeuropeas de transporte y de infraestructuras medioambientales.

También se han propuesto un cierto número de reformas del sistema de reparto. La Comisión propone que el Consejo adopte antes de 2007 un documento de estrategia general para definir las prioridades para los Estados miembros y las regiones. Sobre la base de este documento de estrategia, cada Estado miembro elaboraría un documento sobre las políticas, negociado con la Comisión, sobre su estrategia de desarrollo, que constituiría el marco para elaborar los programas temáticos y regionales. La Comisión aprobaría entonces programas nacionales y regionales tomando como base este documento. Los programas serían definidos sólo a un alto nivel de prioridad; los detalles adicionales actualmente contenidos en el “complemento del programa” se abandonarían. El número de fondos se limitaría a tres (FEDER, FSE y Fondo de Cohesión) comparados con los seis que existen actualmente. Las normativas nacionales determinarían en gran medida la elegibilidad de los gastos. Habría un mayor control de la gestión y responsabilidades a nivel de los Estados miembros, estímulos para un enfoque más estratégico de la programación, una mayor descentralización de responsabilidades con las asociaciones en los Estados miembros, mecanismos de seguimiento más rigurosos y un sistema de gestión simplificado y más transparente.

Es difícil prever si estas propuestas cambiarían las relaciones entre las diversas partes involucradas en el proceso de desarrollo en España, especialmente entre las regiones y el gobierno central. Sin embargo, una mayor delegación de responsabilidades en el nivel en que se desarrollan los proyectos y menos asistencia europea señalarían que los cambios en la política de cohesión contribuirían a la autonomía regional.

Dejando de lado el debate sobre la coherencia de la propia política de cohesión, las cuestiones clave en las propuestas versan sobre la distribución de la financiación (sobre todo en el marco del objetivo de cohesión), sobre qué criterios se usarán para designar las regiones que cumplen con los requisitos y cuánto dinero se asignará a las regiones en transición. La Comisión ha señalado que aproximadamente la mitad de todos los Fondos de Cohesión deberían ser asignados a la UE-15 y la mitad a los países de la ampliación. Otros, especialmente Gran Bretaña, se han posicionado a favor de recursos financieros totales más reducidos con una mayor concentración en Europa central y del este.

## 9. Implicaciones financieras del nuevo entorno de la política de cohesión

En la próxima Perspectiva Financiera de la UE, el balance de las transferencias financieras entre la Unión Europea y España se acercará más a la neutralidad presupuestaria. Suponiendo que la economía española mantenga su índice de crecimiento relativamente alto, se le pedirá que contribuya más al presupuesto de la UE. Simultáneamente, las entradas de la UE disminuirán a medida que la financiación en el marco de las dos grandes políticas de gastos –la Política Agrícola Común y la política de cohesión– se dirigirá hacia Europa central y del este.

El monto final de financiación destinado a España a través de la política de cohesión en el periodo 2007-13 dependerá del tamaño del presupuesto finalmente asignado a esta política, del criterio de distribución y de las demandas que España plantee al presupuesto. Es probable que las negociaciones sean difíciles y largas. Para la política de cohesión, la Comisión ha propuesto asignar una suma equivalente al 0,41% del PNB de la UE-27, que corresponde a 336.000 millones de euros (precios de 2004) para el periodo 2007-13 (véase Cuadro 9). La asignación más relevante de esta cantidad entre las tres prioridades sería el 78% (262.000 millones) para el objetivo de convergencia (regiones menos desarrolladas, “regiones de efecto estadístico” y el Fondo de Cohesión). La importancia relativa del Fondo de Cohesión se potenciaría con el objeto de representar una tercera parte de la asignación financiera para los nuevos Estados miembros en cuestión. Las regiones afectadas por el “efecto estadístico” (el efecto de la reducción en la media del PIB per cápita de la UE en un 12,5% con la ampliación de la UE-15 a la UE-25) se beneficiaría de una asignación específica decreciente en el marco del objetivo de convergencia para facilitar su “reducción progresiva” (los recursos asignados a esto aún están

por determinarse). Alrededor del 18% (61.000 millones de euros) de financiación serían asignados a la “competitividad regional y a la prioridad del empleo” y cerca del 4% (13.000 millones) a la “prioridad de cooperación territorial” (Comisión Europea, 2004a, pág. xxxiv). Para la distribución de los fondos, la Comisión propone aplicar el método basado en los criterios empleados en el Consejo de Berlín (1999) para la prioridad de convergencia, fundamentalmente el PIB per cápita inferior al 75% de la media de la UE. Los recursos para la prioridad de competitividad regional serían asignados por la Comisión entre los Estados miembros sobre la base de los criterios económicos, sociales y territoriales de la Comunidad. Finalmente, el tamaño de la población que vive en las regiones relevantes y las relativas condiciones socioeconómicas orientarían la distribución de recursos en el marco de la prioridad de “cooperación territorial” (*ibid*, pág. xxxiv).

**Cuadro 9. Gastos de la política de cohesión, 2007-13, propuesta por la Comisión Europea en febrero 2004**

Rúbrica	Total UE-27	Total UE-15	Total UE-12
Fondos Estructurales	270 (a)		110 (a)
Objetivos 1, 2 y 3 y IFOP	183,6		
Objetivos 2, 3 y IFOP			
Prioridad de convergencia	262,3 (78%)		
(Objetivo 1, Fondo de Cohesión y regiones de “efecto estadístico”)			
Prioridad de competitividad regional y del empleo	60,5 (18%)		
Cooperación territorial	13,5 (4%)		
Iniciativas de la Comunidad			
Otras Iniciativas			
Nuevo Fondo de Cohesión	60 (a)		
Fondo de Cohesión	18,0		
Política de Cohesión 2007-13 (precios 2004)	336,3 (100%)	180 (a)	160 (a)
política de cohesión 2000-06 (precios 1999)	235 (a)		
	213		

(a) Cálculos del autor.

Notas:

La “Prioridad de convergencia”: Esto pondría énfasis en los nuevos Estados miembros con un tope en las transferencias financieras a cualquier Estado miembro del 4% de PIB (como en la actualidad). En el marco de esta prioridad, las regiones implicadas por el “efecto estadístico” de ampliación se beneficiarían de una asignación específica decreciente para facilitar su “reducción progresiva”. Este apoyo llegaría a su fin en 2013.

La Prioridad “competitividad regional y de empleo”: Para la cohesión política fuera de los Estados miembros y las regiones menos prósperas, la Comisión propone (1) programas regionales (en zonas industriales, urbanas y rurales) y (2) programas nacionales. Fuera de las regiones de incorporación progresiva, la distribución entre los programas regionales financiados por el FEDER y los programas nacionales financiados por el EFS sería de 50-50.

Asignación de los Recursos financieros: Los recursos financieros serían asignados a los Estados miembros basándose en los criterios utilizados en el Consejo de Berlín (1999), teniendo en cuenta las necesidades de trato justo en lo que respecta a las regiones afectadas por el “efecto estadístico” de la ampliación. Los recursos para el objetivo “competitividad regional y de empleo” serán asignados entre los Estados miembros basándose en los criterios económicos, sociales y territoriales de la Comunidad. La distribución de los recursos para el objetivo de “cooperación territorial” se orientarán según el tamaño de la población que vive en las regiones relevantes y las relativas condiciones socioeconómicas (*ibid*, pág. xxxix).

Desarrollo rural: Ocupa un lugar más importante en la nueva PAC (acordado por el Consejo en junio de 2003). En 2000-06 alrededor del 10% de los gastos de la PAC se orientan al desarrollo rural (49.500 millones más 2.000 millones del FEDER Leader+). En el marco de la nueva PAC, habrá una transferencia efectiva de la financiación de las medidas de mercado al desarrollo (modulación hasta 5%). La distribución de esta financiación adicional de “modulación” se realizará según los criterios de la política de cohesión. Además, el índice de cofinanciación de las medidas agrícolas y medioambientales de la Comunidad se ha aumentado al 85% en regiones de Objetivo 1 y a 60% en otras partes (Tercer Informe sobre la Cohesión, pág. 127).

Fuente: Comisión Europea, 2004a, pág. xxix y págs. xxviii-xxxix.

Las demandas que España puede plantear a los fondos de cohesión en el marco del “objetivo de convergencia” dependen en gran medida, aunque no exclusivamente, de cálculos estadísticos del PIB per cápita de España y sus regiones en relación con el resto de la Unión Europea. Los resultados de los cálculos dependerán de los criterios finales usados y de los tres años a lo largo de los cuales se distribuye cualquier cálculo. El Cuadro 10 ilustra la posición actual. Es probable que el número de regiones que cumple con los requisitos oscile entre una y cuatro. Basándose en los 25 Estados miembros en 2001, hay cuatro regiones, más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que cumplirían con los requisitos. Un cálculo basado en 27 Estados miembros reduce esta cantidad a sólo dos regiones. Usando datos de 2003, el número de regiones que cumple con los requisitos son sólo dos, basándose en la media de la UE-25, y posiblemente sólo Extremadura en una media de la UE-27. En contraste con las cifras del PIB, los datos de desempleo muestran que catorce regiones tienen un desempleo por encima de la media de la UE-25 (véase Cuadro 10).

En los casos en los que el statu de cumplimiento con los requisitos se pierde, la Comisión propone que se facilite un apoyo de transición a las regiones de los Objetivos 1 y 2. El apoyo será mayor donde la descalificación sea únicamente el resultado del efecto estadístico de la ampliación. Además, las Islas Canarias seguirían cumpliendo los requisitos para recibir alguna financiación de acuerdo con el concepto de “regiones ultraperiféricas”.

En contraste con la incertidumbre sobre la financiación en el marco del “objetivo de convergencia”, España ya no cumplirá los requisitos para recibir dinero del Fondo de Cohesión, independientemente de los años que se utilicen en el cálculo (véase Cuadro 10). Cualquier financiación de transición en el marco de este Fondo tendría que ser compartido con Grecia, posiblemente Portugal y con todos los nuevos miembros (una población de entre 85 y 117 millones, excluyendo a España).

**Cuadro 10. Producto Nacional Bruto en España y sus regiones, comparaciones de la UE**

Región	PIB per Per 2001	UE-15 2001	UE-25 2001	UE-27 2001	UE-25 2003	Tasa de desempleo (%)
	Col. A	Col. B	Col. C	Col. D	Col. E	Col. F
UE-15	23.338	100				8,1
UE-25	21.288		100		100	9,0

UE-27	20.310			100		
Madrid	26.246	112,6	123,3	129,2	128	6,5
Navarra	24.794	106,2	116,5	122,1	121	4,7
Islas Baleares	24.614	105,5	115,7	121,2	115	9,1
País Vasco	24.553	105,2	115,4	120,9	119	9,2
Cataluña	23.520	100,8	110,5	115,8	113	9,2
La Rioja	22.631	97,0	106,3	111,4	108	4,8
Aragón	21.136	90,6	99,3	104,1	103	5,2
Cantabria**	19.305	82,7	90,7	95,1	93	10,2
C. Valenciana*	18.935	81,1	89,0	93,2	91	9,8
Islas Canarias*	18.473	79,2	86,8	91,0	89	12,7
Castilla y León*	18.211	78,0	85,6	89,7	89	10,7
Asturias*	16.900	72,4	79,4	83,2	81	10,4
Murcia*	16.632	71,3	78,2	81,9	83	10,6
Ceuta y Melilla*		68,0	74,7	75,8	81	15,1
Castilla-La Mancha*	15.676	67,2	73,7	77,2	77	8,6
Galicia*	15.527	66,5	73,0	76,5	76	14,0
Andalucía*	14.737	63,1	69,2	72,6	72	17,4
Extremadura*	12.491	53,5	58,7	61,5	62	17,8
España	19.669	84,3	92,4	96,8	95	10,9

Las cifras provienen de las estimaciones del PIB per cápita (euros) en modelos de poder adquisitivo.

(\*) Regiones actuales de Objetivo 1.

(\*\*) Región de apoyo de transición Objetivo 1.

Utilizando una media del PIB per cápita en PPS basándose en 1999-2001, el umbral del 75% separa las mismas regiones en España que para el 2001 en la columna B. Sobre las cifras para 1999-2001, 50 de las 55 regiones NUTS nivel II en los diez nuevos países de la ampliación caen por debajo del umbral del 75%, como sucedería con casi todo Rumania, Bulgaria y Turquía.

Fuentes: Columnas A y B: Krueger, 2004a y 2004b (excepto las cifras para Ceuta y Melilla).

Columna C: Comisión Europea, 2004a, Tercer Informe sobre la Cohesión.

Columna D: Cifras para la UE-27 calculadas del PIB per cápita (PPS) para la UE-27 en Krueger, 2004b, y del PIB per cápita (PPS) para las regiones españolas, en Krueger, 2004a.

Columna E: INE, 2004d, y Eurostat, 2004c.

Columna F: Tasas de desempleo para España de la encuesta trimestral de empleo (segundo trimestre 2004, INE, 2004c). Las cifras para la UE-15 y la UE-25 son de mayo 2004 (Eurostat, 2004d).

Durante el actual periodo de financiación, España recibirá unos 38.000 millones de euros (a precios de 1999) para once regiones que cumplen los requisitos para el status del Objetivo 1 más 11.000 millones (precios de 1999) del Fondo de Cohesión (véase Cuadro 3). En 2004, el Ministerio de Hacienda ha presupuestado una asignación total de 8.500 millones de euros (1,1% del PIB; véase Cuadro 12). Estas cifras proporcionan una medida en virtud de la cual evaluar el cambio en la financiación en el marco de la próxima Perspectiva Financiera.

La manera más fácil de calcular el derecho de España a la financiación en el marco del “objetivo de convergencia” consiste en relacionar el número de habitantes que viven en las regiones de España que cumplen los requisitos para la financiación con el total de la población de la UE que vive en ese tipo de regiones (véase Cuadro 11). Las posibles asignaciones oscilan entre el 13% y menos del 1%, dependiendo del número de regiones que cumplen los requisitos y el número de Estados miembros. El resultado más probable es que sean dos las regiones que cumplan con los requisitos, Andalucía y Extremadura, lo cual significaría entre el 7% y el 8% de todos los fondos de financiación para el “objetivo de convergencia”. Si se comparan estas cifras con las partidas monetarias presupuestadas para este objetivo que aparecen en el Cuadro 10, la asignación financiera a España para la “convergencia” a lo largo del periodo de siete años oscila entre 1.800 y 27.800 millones de euros. La elegibilidad de las dos regiones significaría una asignación de unos 16.000 millones de euros, un promedio de 2.300 millones al año a precios de 2004 (esta asignación y las alternativas quedan recogidas en el Cuadro 12). Esto significaría alrededor de sólo una tercera parte de la asignación de España en el marco de la actual Perspectiva Financiera.

Un método alternativo de calcular el resultado financiero se describe en el Cuadro 12 empezando con la financiación a España en 2004 y luego aplicando las asignaciones según el actual Objetivo 1 de financiación a las regiones españolas. Se obtiene un resultado similar al que utiliza el método de más arriba (comparar Columnas E y G).

**Cuadro 11. Población en las regiones que cumplen los requisitos para el objetivo de convergencia**

Regiones	Población	% de UE-25	% de UE-27
Andalucía, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Extremadura y Galicia	13,01	10,6	8,5
Andalucía y Extremadura	8,42	6,8	5,5
Extremadura	1,06	0,9	0,7

Basándose en una población total en regiones con ingresos per cápita inferiores al 75% del promedio de la UE en una UE-25 de 123 millones y en una UE-27 de 153 millones (cifras de población para la UE basadas en la Comisión Europea, 2004a, Tercer Informe sobre la Cohesión).

**Cuadro 12. Implicaciones financieras de la política de cohesión reformada en el marco de la Perspectiva Financiera 2007-13**

Título	UE-25 Presup. 2004 Col. A	% Asign a España Col. B	Asign a España 2004 Col. C	Asign W Col. D	Asign X Col. E	Asign Y Col. F	Asign Z Col. G
Fondos Estructurales Total (de a a g)	30,8	22,7	7,0				
(a) Objetivos 1, 2 y 3	26,2						
(b) Objetivo 1	19,9	(30)	(6)	3,7	2,4	4,8	2,3
(c) Objetivo 1 Reducción progresiva							
(d) Objetivo 2	3,1	(3)	(0,1)	0,1	0,1	0,1	0,1
(e) Objetivo 2 Reducción progresiva							
(f) Objetivo 3	3,2	(9)	(0,3)	0,3	0,3	0,3	0,3
(g) Iniciativas de la Comunidad, Paz	1,9	(19,0)	(0,4)	0,4	0,4	0,4	0,4
No-Objetivo 1 FEOGA- y otros							
Fondo de Cohesión	2,8	53,6	1,5	0	0	0	0
Total	33,6	25,3	8,5	4,5	3,2	5,6	3,1
Total (% de PIB)			1,1	0,6	0,4	0,7	0,4

Del total de la financiación del Objetivo 1 a España, el cálculo del autor es de 30% a Andalucía, 8% a Castilla-La Mancha, 8% a Extremadura y 13% a Galicia basándose en el coste de sus respectivos Programas regionales de desarrollo 2000-06.

Porcentaje de los fondos de cohesión política en relación con el PIB, basado en el PIB en 2004 a precios de 2003, de 760.000 millones de euros.

Columna A: cifras de 2004 de los créditos de pago a precios 2003 en miles de millones de euros del Presupuesto General de la Unión Europea para el año financiero 2004 (Comisión Europea, 2004b).

Columna B: Porcentajes basados en las cifras del Ministerio de Hacienda, 2003, en Columna C; las cifras entre paréntesis son cálculos del autor basados en la asignación en el marco de la Perspectiva Financiera 2000-06.

Columna C: Cifras en mil millones de euros del Ministerio de Hacienda, 2003. Las cifras entre paréntesis son los cálculos del autor basados en la Columna A multiplicado por las cifras de porcentaje en la Columna B.

Columna D: Asignación W, Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Ceuta y Melilla cumplen los requisitos como Objetivo 1.

Columna E: Asignación X supone que sólo Andalucía y Extremadura cumplen los requisitos como Objetivo 1.

Columna F: Asignación Y supone pagos de transición a regiones de reducción progresiva del Objetivo 1 de 50%.

Columna G: Asignación Z supone que sólo Andalucía y Extremadura cumplen los requisitos como Objetivo 1, basándose en sus poblaciones en relación al total de habitantes que viven en las regiones menos desarrolladas de la UE.

Más allá de la prioridad de convergencia, España seguiría atrayendo fondos en el marco de las otras dos prioridades, si bien el volumen total de financiación (unos 74.000 millones de euros) distribuidos entre 25 y 27 Estados miembros sería relativamente pequeño (por ejemplo sobre una base demográfica en una UE-25, sería 40/450 o 9%, unos 7.000 millones de euros). España también seguiría beneficiándose de otras asignaciones financieras, entre ellas las que corresponden a “competitividad para el crecimiento y el empleo” y a la “conservación y gestión de recursos naturales”. En líneas generales, es probable que la política de los Fondos de Cohesión disminuya entre la tercera parte y la mitad de los niveles existentes, aunque posiblemente más cerca de la mitad una vez que se incluyan los fondos de transición.

Por lo tanto, las implicaciones financieras para España en el marco de los nuevos acuerdos serían principalmente que:

- Las transferencias entre la UE y España se acercarían más a la neutralidad presupuestaria.
- Los pagos a España en el marco de la política de cohesión disminuirían del nivel actual de más del 1% del PIB a una cifra más cercana al 0,5% del PIB.
- España ya no cumpliría con los requisitos para recibir fondos en el marco del Fondo de Cohesión.
- Varias de las actuales regiones de Objetivo 1 no cumplirían con los requisitos en el marco de la prioridad de “convergencia”, y el resultado más probable sería la elegibilidad de dos regiones, Andalucía y Extremadura.
- Siete de las once regiones existentes como receptoras de fondos del Objetivo 1 (o fondos de transición del Objetivo 1) cumplirían con los requisitos para el apoyo de los fondos de transición en el marco de la prioridad de “convergencia”.
- El nivel actual de desarrollo de infraestructuras no podría sostenerse a través del sector público.

#### 10. Otras implicaciones del nuevo entorno para la política de cohesión

Aparte de las implicaciones financieras directas del nuevo entorno propuesto para la política de cohesión, la reducción consiguiente en la financiación probablemente modificará el modelo de desarrollo existente, sobre todo a nivel nacional y en aquellas regiones que pierden sus status de prioridad. De manera crucial, se ejercerá una presión sobre los presupuestos de infraestructuras. Se debe hacer un uso máximo de la financiación disponible en los próximos dos años para desarrollar modelos de infraestructuras mientras subsistan los niveles actuales de financiación. Además, se requiere una reevaluación de la estrategia de desarrollo. Ya no será viable un modelo

con un énfasis en obras públicas predominantemente financiadas por el erario público y un fuerte elemento de subsidios. Se requerirán soluciones más imaginativas en todos los niveles administrativos con una mayor gama de estrategias de desarrollo, hecha a la medida según los requisitos específicos y con un mayor énfasis en el aumento de la productividad.

Los cambios en la política europea de cohesión también tendrán implicaciones en las relaciones políticas, sobre todo entre regiones y gobierno central. Los fondos europeos y la filosofía de desarrollo de 'arriba abajo' han contribuido a la autonomía de las regiones y han dado a éstas una presencia europea. Las regiones están representadas en el Comité de las Regiones, tienen oficinas establecidas en Bruselas y tratan directamente con las autoridades europeas. Pero la política de cohesión también ha requerido un diálogo y estrechas relaciones de trabajo con el gobierno central. Una menor financiación de Bruselas, añadida a cambios en los sistemas de la política de repartos, cambiará la naturaleza de este diálogo. Además, las relaciones entre las regiones en España pueden variar a medida que cambien las regiones elegibles para diversos tipos de fondos y como respuesta a cualquier revisión del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) para reflejar un nuevo entorno de la política de cohesión.

Las repercusiones también se harán sentir en las relaciones de España con sus socios europeos. Una vez concluidas las negociaciones sobre la próxima Perspectiva Financiera y la revisión de la política de cohesión, la política de los Fondos de Cohesión será un tema menos sensible para España. Los negociadores tendrán libertad para centrarse en otros aspectos de las políticas de la Unión Europea. Para España será de interés muy importante porque puede que descubra que sus intereses están mejor servidos mediante la contención del presupuesto europeo.

Finalmente, en un frente político más amplio, la naturaleza de los fondos de cohesión señala la cuestión fundamental de la futura forma política de Europa y del apoyo popular en España a la integración europea. Al devolver la responsabilidad al nivel de las comunidades locales, de las autoridades locales y las regiones, y al fomentar la cooperación transfronteriza, la política de cohesión ha potenciado el papel de estos niveles de la administración que se complementan con el proceso de descentralización. Ante las poderosas fuerzas de la globalización, la política de cohesión ha reforzado lo local y lo regional y ha producido visibles ejemplos de los beneficios del proyecto europeo. Puede que un recorte de la financiación europea acompañado de un alza de las contribuciones a Europa produzca un giro en los sentimientos hacia una visión más considerada del proyecto europeo.

## 11. Conclusiones

Los flujos de recursos financieros a través de la política de cohesión de la UE han contribuido a que España haya logrado navegar con éxito en una difícil transición económica y política. Esta transición ha impulsado al país de la dictadura a la democracia, de un poder político centralizado a un sistema de gobierno descentralizado, de una economía relativamente aislada, opaca y protegida con un voluminoso sector estatal centrado en lo nacional, a una economía transparente y liberal con relativamente escasas propiedades del Estado, integrado en Europa y con una clara proyección internacional. En el proceso, España ha logrado una convergencia real con sus socios en Europa. Aunque hay diferencias que subsisten entre las regiones españolas en términos de oportunidades personales, estructuras económicas, recursos regionales y vías de desarrollo, todas las regiones se han beneficiado.

La ampliación de la UE y la futura Perspectiva Financiera han brindado la oportunidad para proceder a una revisión de la política de cohesión. La Comisión Europea ha elaborado sus propuestas. Éstas serán debatidas a lo largo de los próximos meses. Se ha dicho aquí que tanto las políticas existentes como las políticas propuestas tienen muchas debilidades. El aumento de los gastos en España ha tenido escaso impacto en la posición de las regiones en términos de su PIB per cápita. La polarización sobre Madrid continúa. Sin embargo, a pesar de la conclusión de que las políticas actuales no pueden eliminar las disparidades entre regiones, que la política de cohesión tiene objetivos ambiciosos, estrategias y fundamentos teóricos cuestionables, sigue mereciendo ser apoyada. Ha ayudado a España a través de una transición económica y estimulado el crecimiento en todas las regiones. De la misma manera, puede ayudar a los nuevos países de la ampliación a través de sus propias transiciones, aún más difíciles. La política de cohesión proporciona un valioso mecanismo para promover la cooperación en un espectro de niveles entre los Estados miembros, e inyecta una vitalidad adicional en los gobiernos regionales y locales.

Quedan negociaciones cruciales, sobre todo a propósito del volumen de recursos financieros que serán asignados a esta política y sobre los destinos de la financiación. Si las políticas han de ser eficaces, se debe adherir al principio de concentración y no perderlo en medio de otras rivalidades. Puede que también haya llegado el momento de revisar las relaciones entre los Fondos de Cohesión, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo.

Los cambios propuestos en la política de cohesión requieren una reevaluación por parte del gobierno central de su posición ante esta política. En un contexto europeo, España es actualmente un país de ingresos medios. En un contexto mundial, es un país rico. España ya no tiene que buscar ayuda financiera externa para apoyar el desarrollo. Al contrario, debería buscar cómo promover el desarrollo de los países más pobres, no sólo como una expresión de solidaridad sino también por interés propio (no sólo económico sino también abarcando intereses de seguridad y estabilidad política). Hay más beneficios en el fomento del desarrollo en los países menos prósperos en Europa y en la promoción de nuevas zonas de política europea (entre las cuales el desarrollo sostenible y la mayor competitividad) que en luchar por ayudas de la política de cohesión europea. En el contexto europeo de definición de políticas, ceder terreno en los Fondos de Cohesión permitirá el logro de otras prioridades para España.

A España, y a algunas regiones de España en particular, les espera una nueva transición, de un modelo de desarrollo en el que las obras públicas han desempeñado un papel de primer orden y donde los subsidios públicos han servido de amortiguador de las actividades económicas, a un modelo sostenido por inversiones en capital humano, investigación y desarrollo, mayor flexibilidad, una administración pública y empresas más eficaces. A medida que aumentan los desafíos de la competencia de las economías emergentes tanto dentro como fuera de Europa, se volverá más urgente la necesidad de este cambio de énfasis. La adaptación a unas nuevas relaciones de financiación con Europa y una política de cohesión reformada exigirá volver a pensar la política de desarrollo si lo que se pretende es mantener el impulso de la convergencia.

Keith Salmon  
Universidad de Luton

## Referencias bibliográficas

- Alcaide Inchausti, J. (1988a), 'Las cuatro Españas económicas y la solidaridad regional', *Papeles de Economía Española*, 34, pp. 62-81.  
Alcaide Inchausti, J. (1988b), 'La distribución de la renta', pp.639-68, en J. García Delgado (ed), *España: Tomo II Economía*, Madrid, Espasa Calpe.  
Alcaide Inchausti, J.; Cuadrado Roura, J. y E. Fuentes Quintana (1990), 'El desarrollo económico español y la España desigual de las Autonomías', *Papeles de la Economía Española*, nr. 45, Madrid, FIES.



- Alberola, E. (1998), *España en la Unión Monetaria*, Banco de España, Servicio de Estudios, nr. 62, Madrid.
- Alonso Teixidor, L.; Hebbert, M. (1982), 'Regional Planning in Spain and the Transition to Democracy', pp. 7-34, en R. Hudson y J. Lewis (eds), *Regional Planning in Europe*, Londres, Pion.
- Armstrong, H. (1995), 'An Appraisal of the Evidence from Cross-sectional Analysis of the Regional Growth Process Within the European Union', pp. 40-65, en H. Armstrong y R. Vickerman (eds), *Convergence and Divergence Among European Regions*, Londres, Pion.
- Ayala (1994), 'Social Needs, Inequality and the Welfare State in Spain: Trends and Prospects', *Journal of European Social Policy*, vol. 4, nr. 3, pp. 159-79.
- Banco de Bilbao (1988), *Renta Nacional de España*, Bilbao.
- Beutel, J. (2002), *The Economic Impact of Objective 1 Interventions for the Period 2000-2006*, Bruselas, Comisión Europea, DG Regional Policies.
- BOE (1978), 'Constitución Española', *Boletín Oficial del Estado*, 29/XII/1978, Madrid.
- BOE (1986), 'Ley 50/1985', *Boletín Oficial del Estado*, nr. 3, 3/I/1986, Madrid.
- Bradshaw, R. (1975), 'The Development of Regional Policy in Spain', pp. 392-408, en A. Phillips y B. Turton (eds), *Environment, Man and Economic Change*, Londres, Longman.
- Brauerhjelm, P.; Fiani, R.; Norman, V.; Ruane, F. y P. Seabright (2000), 'Integration and the Regions of Europe: How the Right Policies can Prevent Polarization', *Monitoring of European Integration*, 10, Londres, Centre for Economic Performance.
- Cambridge Econometrics (coordinator) (2003), *A Study on the Factors of Regional Competitiveness*, Bruselas, European Commission, DG Regional Policies.
- Comfort, A. (1988), 'Alternatives to Infrastructure? Possible Ways Forward for the ERDF: A Perspective from Luxembourg', *Regional Studies*, 22, nr. 6, pp. 542-552.
- Comisión Europea (2004a), *Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social*, Bruselas.
- Comisión Europea (2004b), *Presupuesto General de la Unión Europea para el Año Financiero 2004, Las cifras*, Bruselas, abril.
- Comisión Europea (2004c), 'IGC 2003 – Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno, Bruselas 17-18/VI/2004', *Press Releases*, Doc/04/3 of 21/VI/2004, Bruselas.
- Comisión Europea (2004d), 'Una nueva asociación para la Cohesión: Convergencia, Competitividad, Cooperación', *Inforegio Newsletter*, Marzo, nr. 120, Bruselas.
- Comisión Europea (2004e), 'La construcción de nuestro futuro común: Desafíos de las políticas y medios presupuestarios para la Unión Europea ampliada 2007-13', *COM (2004) 101 Final*, Bruselas.
- Comisión Europea (2004f), 'Propuestas para las nuevas regulaciones de los Fondos Estructurales para el periodo 2007-2013, *COM (2004) 492 Final*, Bruselas.
- Crawford, L. (2004), 'FT Interview with Pedro Solbes', *Financial Times*, 28/V/2004, p. 10.
- Cuadrado Roura, J. (1988), 'La crisis económica y la redefinición del mapa económico regional', pp. 745-64, en J. García Delgado, *op. cit.*, Madrid, Espasa Calpe.
- Cuadrado Roura, J.; García Greciano, B. y J. Raymond (1999), 'Regional Convergence in Productivity and Productive Structure: The Spanish Case', *International Regional Science Review*, 22, pp. 35-53.
- Eurostat (2004a), 'GDP per Capita in PPS', <europa.eu.int/comm/eurostat>, 3/VI/2004.
- Eurostat (2004b), 'Urban Audit', *News Release* 82/2004, 25/VI/2004, Luxemburgo.
- Eurostat (2004c), 'GDP per Capita Nowcast for 2003', *News Release* 73/2004, 3/VI/2004, Luxemburgo.
- Eurostat (2004d), 'Euro-zone Unemployment Stable at 9.0%', *News Release* 84/2004, 1/VII/2004, Luxemburgo.
- Fuente, A. de la (2002), 'On the Sources of Convergence: A Close Look at the Spanish Regions', *European Economic Review*, vol. 46, nr. 3, pp. 569-99.
- García Alvarez, A. (1981), 'Bases para una política de acción territorial', *Estudios Territoriales*, 4, pp. 73-120.
- Giannetti, M. (2002), 'The Effects of Integration on Regional Disparities: Convergence, Divergence, Both?', *European Economic Review*, vol. 46, nr. 3, pp. 539-67.
- Hebbert, M. (1985), 'Regional Autonomy and Economic Action in the First Catalan Government, 1980-1984', *Regional Studies*, vol. 19, nr. 5, pp. 433-45.
- Hitiris, T. (5<sup>th</sup> edn, 2003), *European Union Economics*, chapter 10, 'Regional Policy', Pearson Education.
- INE, Instituto Nacional de Estadística (1985), *Encuesta de la población activa, segundo trimestre*, Madrid.
- INE (2003a), *Censo de la población, 2001*, Madrid.
- INE (2003b), *Contabilidad Regional de España base 1995 (CRE-95) serie 1995-2001*. Madrid.
- INE (2004a), *Contabilidad Regional de España base 1995 (CRE-95), serie 1995-2002*. Madrid.
- INE (2004b), 'Contabilidad Regional de España base 1995' (CRE-95), serie 1995-2003, *Notas de Prensa*, 30/VI/2004, Madrid.
- INE (2004c), *Encuesta de la población activa, segundo trimestre*, Madrid.
- INE (2004d), *Rectificación del Padrón 2003*, Madrid.
- Krueger, A. (2004a), 'Regional Gross Domestic Product in the European Union 2001', *Statistics in Focus*, Theme 1 - 1/2004, Luxemburgo, Eurostat.
- Krueger, A. (2004b), 'Regional Gross Domestic Product in the Candidate Countries 2001', *Statistics in Focus*, Theme 1 - 2/2004, Luxemburgo, Eurostat.
- Krugman, P. (1991a), *Geography and Trade*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Krugman, P. (1991b), 'Increasing Returns and Economic Geography', *Journal of Political Economy*, 99, pp. 483-99.
- Krugman, P. (1993), 'Lessons of Massachusetts for EMU', pp.241-69, en F. Torres y F. Giavazzi (eds), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge, CUP.
- Krugman, P. (1995), *Development, Geography and Economic Theory*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Martin, P. (1999), 'Are European Regional Policies Delivering?', *European Investment Bank Papers*, vol. 4, nr. 2, pp. 10-23.
- Martin, R. (1998), *Regional Policy in the European Union*, Bruselas, Centre for European Policy Studies.
- Ministerio de Hacienda (2003), *Presupuestos Generales del Estado, 2004*, Madrid.
- Moreno, L. (2002), 'Decentralization in Spain', *Regional Studies*, vol.36, nr. 4, pp. 399-408.
- Naylon, J. (1966), 'The Badajoz Plan', *Erdkunde*, 20, pp. 44-60.
- DO, Diario Oficial de las Comunidades Europeas (1988a), *Council Regulation (EEC) No 2052/88, L 185/14*, 15/VII/88.
- DO, Diario Oficial de las Comunidades Europeas (1988b), *Council Regulation (EEC) No 4253/88, L 374*, vol. 31, 31/XII/88.
- Porter, M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
- Porter, M. (2003), 'The Economic Performance of Regions', *Regional Studies*, vol. 37, nr. 6&7, pp. 549-78.

- Richardson, H. (1975), *Regional Development Policy and Planning in Spain*, Farnborough, Saxon House.
- Rodríguez-Pose, A. (1999), 'Convergence or Divergence? Types of Regional Response to Socio-economic Change in Western Europe', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 90, 4, pp. 363-78.
- Rodríguez-Pose, A. (2000), 'Economic Convergence and Regional Development Strategies in Spain: The Case of Galicia', *European Investment Bank Papers*, vol. 5, nr. 1, pp. 89-115, París.
- Rodríguez-Pose, A. and U. Fratesi (2004), 'Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions', *Regional Studies*, vol. 38, nr. 1, pp. 97-113.
- Sáenz de Buruaga, G. (1985), 'Towards a New Regional Policy in Spain', pp.86-126, in D. Seers and K. Ostrom (eds), *The Crisis of the European Regions*, Londres, Macmillan.
- Scott, A.; Storper, M. (2003), 'Regions, Globalisation, Development', *Regional Studies*, vol. 37, nr. 6&7, pp.579-593.
- Storper, M. (1997), *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, Nueva York, Guilford Press.
- Tsoukalis, L. (1991), *The New European Economy: The Politics and Economics of Integration*, Oxford, Oxford University Press.
- Vickerman, R. (1991), *Infrastructure and Regional Development*, Londres, Pion.
- Villaverde, J. (1999), *Diferencias regionales en España y Unión Monetaria Europea*, Madrid, Pirámide.
- Zaldívar, C.; Castells, M. (1992), *Spain Beyond Myths*, Madrid, Alianza Editorial.

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

[Subir ▲](#)